



MISIÓN

DEL SISTEMA DE CIUDADES

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE CIUDADES INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

José Salazar

BOGOTÁ, COLOMBIA
DICIEMBRE DE 2012



PROSPERIDAD
PARA TODOS

MISION PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE CIUDADES

DOCUMENTO FINAL

CONTRATO No. DNP 407 – 2012
JOSE SALAZAR FERRO

Dirección de Desarrollo Urbano
Subdirección de Vivienda y Desarrollo Urbano
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP

Diciembre de 2012

Contenido

PRESENTACIÓN	4
PRINCIPALES ASPECTOS A TENER EN CUENTA PARA LA CORRECTA ARTICULACIÓN DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL CON LA PLANEACIÓN ECONÓMICA DEL SISTEMA DE CIUDADES.....	5
MARCO GENERAL.....	5
LAS POLÍTICAS NACIONALES SOBRE EL TERRITORIO DESDE 1960.....	11
1960 – 1980: Política de industrialización y desconcentración del desarrollo industrial... ..	11
1980 – 2000: La descentralización.....	16
La emergencia de nuevos objetivos para el desarrollo urbano y territorial: competitividad, sostenibilidad, equidad.	20
LA PLANEACIÓN URBANA	27
1960 / 1980. Surgimiento de los esquemas de planeación urbana: urbanismo moderno y planeación racional	27
1980: La preeminencia de la Planeación integral.....	28
1990: La ciudad como negocio inmobiliario; énfasis en las normas	29
1990 - 2000: el Ordenamiento Territorial; manejo físico de los problemas urbanos.	30
UN NUEVO ESCENARIO PARA EL DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL	35
LA ARTICULACIÓN ENTRE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS TERRITORIALES.	38
El legado histórico.....	38
Los paradigmas de la agenda internacional	40
EJERCICIO DE PROSPECTIVA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL REGIONAL.	44
CONSIDERACIONES INICIALES DEL EJERCICIO PROSPECTIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	44
CARACTERIZACIÓN DE LOS MODELOS DE DESARROLLO DEL SISTEMA DE CIUDADES	47
Caracterización Física.....	48
Caracterización económica.....	56
Caracterización Social	58
Gobernanza.....	60
Oportunidades de desarrollo.....	61
TENDENCIAS DE CAMBIO.....	63
Socio demográfica	63
Socio - cultural	64
Macroeconómica.	66
Entorno empresarial y tecnológico.....	68
Ambiental	69
Urbanística	70

Político – administrativa	73
ESCENARIOS.....	76
Evaluación general de las tendencias de cambio	76
Los escenarios.....	78
MEDIDAS DE POLÍTICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE CIUDADES DESDE UN PUNTO DE VISTA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	85
Medidas de política sobre la organización institucional de las entidades territoriales y la base jurídica que las sustenta	85
Políticas nacionales en los territorios; normatividad y las competencias.....	86
Las formas de asociación entre las entidades territoriales	86
Consolidación de las instancias o mecanismos de articulación Nación – territorios	87
En el apoyo a los gobiernos regionales y locales:.....	88
Recomendaciones hacia las políticas sectoriales nacionales	92
Recomendaciones para analizar políticas nacionales de largo plazo,	93
ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA DE LA DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD DEL DNP CON LA MISIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES.....	95
La Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana.....	95
Ejes Estratégicos y modelos de Intervención.	95
Criterios de intervención	96
Articulación de la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana con la Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades.....	96
El entorno físico urbano	96
Áreas de posible articulación.....	97
Selección de ciudades que podrían formar parte del Sistema de Ciudades.	97
Los programas de mejoramiento urbano.	98
ANEXO.....	103
EL RANDSTAD.....	103
LA REGION DEL RUHR EN ALEMANIA	105

PRESENTACIÓN

El contenido del Informe final, según los términos de referencia es: UN DOCUMENTO FINAL QUE CONTIENE LOS PRODUCTOS DESARROLLADOS DURANTE EL ESTUDIO Y DEFINE LOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EN CADA UNO DE LOS TEMAS ENCOMENDADOS A DESARROLLAR.

DEBE SER ENTREGADO AL FINALIZAR EL PLAZO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO.

Los productos entregados durante el contrato fueron:

Producto No. 1: Un Documento que contiene los hallazgos encontrados por los contratistas asignados y su articulación con la política del Sistema De Ciudades. (Entregado al final del mes de mayo de 2012).

Producto No. 2: Principales aspectos a tener en cuenta para la correcta articulación de la planeación territorial con la planeación económica del Sistema de Ciudades. (Entregado al final del mes de julio de 2012).

Producto No. 3: Ejercicio de Prospectiva del Ordenamiento Territorial Regional. (Entregado al final del mes de septiembre de 2012).

El documento final contiene los productos elaborados durante el estudio, que han sido corregidos de acuerdo con las observaciones del DNP para cada uno de éstos, así como condensados y en un texto coherente que presenta los lineamientos generales de política para el conjunto de temas tratados.

Además de los productos se presenta un aparte sobre el tema de articulación de la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana con la Misión.

La elaboración de este documento final se apoyó en los productos desarrollados y reseñados, así como en los diferentes informes, presentaciones y documentos elaborados por los contratistas expertos de la Misión para el Fortalecimiento de Ciudades, bajo la coordinación del Jefe de Misión.

En la medida en que la mayoría de los estudios están culminando en el mes de diciembre, los trabajos de este documento final se basan en los informes previos entregados o en las presentaciones realizadas durante el trabajo. También debe señalarse que los estudios sobre Mercados del Suelo y Movilidad Inter e Intra urbana no se han terminado y que el estudio sobre Innovación y Competitividad no se realizó.

Por último debe señalarse que los lineamientos de política se apoyaron también en la formulación y elaboración del documento final de esta fase de la Misión, en el cual participé durante los últimos tres meses.

PRINCIPALES ASPECTOS A TENER EN CUENTA PARA LA CORRECTA ARTICULACIÓN DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL CON LA PLANEACIÓN ECONÓMICA DEL SISTEMA DE CIUDADES.

Este documento recoge la reflexión sobre la relación y articulación entre la planeación territorial y la planeación económica del sistema de ciudades, como un aspecto determinante para identificar y desarrollar proyectos y programas conjuntos entre la Nación y las Entidades Territoriales (Regiones, Departamentos y Municipios), con el objetivo de lograr una mayor efectividad de las políticas nacionales de corte sectorial.

La práctica de la planeación en el país ha mostrado que la planeación económica se ejerce fundamentalmente desde el Gobierno nacional a través de las políticas sectoriales (infraestructura, vivienda, agua potable y saneamiento, educación, salud, fomento al desarrollo económico, entre otras) contenidas en los planes de desarrollo o en documentos específicos (CONPES) basados en sus lineamientos, mientras que la planeación territorial ha sido ejercida principalmente por los municipios y, dentro de éstos, las ciudades, a través de planes urbanos y/o municipales definidos por la ley. El contenido de las políticas nacionales hacia territorio como de los planes territoriales ha variado substancialmente en el tiempo.

Este documento se propone examinar la relación entre la planeación económica y la planeación territorial en Colombia, con miras a generar líneas de política y programas de acción que aseguren su articulación en el objetivo de fortalecer el Sistema de Ciudades.

MARCO GENERAL

La articulación entre la planeación económica nacional y la planeación territorial parte de considerar que en el desarrollo del país han existido, y aún existen en función, dos tipos de planeación que tienen objetivos y metodologías diferentes:

- La planeación física de las ciudades (que para efectos de este documento se puede incluir en la planeación territorial) desarrollada en América Latina durante la primera mitad del siglo XX sobre la base del Urbanismo de la Obra Pública (de origen francés), y desde los años 40 y 50s sobre el Urbanismo Moderno de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM).

Su objetivo era construir la ciudad moderna, concebida como la ciudad adecuada para la sociedad “maquinista”, en términos de Le Corbusier, quien fuera uno de sus mayores exponentes.

Su instrumento: el plan regulador, que mantenía y enfatizaba los aspectos físicos del desarrollo urbano. El plan regulador estaba compuesto por una imagen de la ciudad deseada en función de la cual se definían los proyectos públicos y las normas que habían de regular las actuaciones privadas en la ciudad.

- La planeación económica, planeación racional-comprensiva o “planeación del desarrollo”, desarrollada principalmente en los Estados Unidos a partir del Gobierno

Roosevelt (1932/45) , como un complemento e instrumento necesario para llevar a cabo las políticas propuestas en el New Deal para superar la crisis económica. Esta planeación incorporó en su cuerpo disciplinar los métodos y contenidos de las ciencias económicas y sociales. La planeación del desarrollo se implantó con diferentes énfasis en muchos países en la Posguerra y, particularmente en América Latina desde los años 50, con el apoyo de la CEPAL, la OEA y la Sociedad Interamericana de Planeación (SIP). Su desarrollo más importante en la región se dio a partir de las exigencias de la Alianza para el Progreso (1962 en adelante) para el manejo de los recursos disponibles para apoyar el desarrollo de los países de la región y así contrarrestar la revolución cubana.

Su objetivo era consolidarse como un instrumento adecuado para superar el subdesarrollo, a través de hacer más eficiente el gasto público.

Sus instrumentos: los planes de desarrollo nacionales, regionales y locales que, basados en un análisis objetivo de la realidad socio económica de la ciudad, deberían programar el gasto público necesario para superar los problemas y obtener metas concretas definidas con antelación.

Desde los años 50 fue claro que la planeación urbana tuvo poca relación con la planeación económica. Concentrada en identificar los instrumentos para manejar el enorme crecimiento de las ciudades de los países en desarrollo; se asentó en las administraciones locales y definió sus metas en términos de la construcción de una ciudad “funcional” capaz de albergar adecuadamente la población y las demás actividades urbanas. Sus relaciones con el nivel nacional se restringieron a solicitar recursos (en un estado altamente centralizado) para el desarrollo de proyectos urgentes de infraestructura de servicios públicos, o a lograr el desarrollo de algún programa sectorial, por ejemplo de vivienda, educación o salud, en su territorio.

Por su parte, la planeación económica asentada en el nivel nacional, específicamente en las instituciones creadas para su ejercicio desde los años 50¹, tuvo pocas preocupaciones sobre los problemas físicos de las ciudades; de hecho en el país el tema urbano solo emergió en la agenda nacional en los años 60s, inmerso en el propósito del desarrollo regional, necesario para “corregir” los desequilibrios causados por el desarrollo económico concentrado en las ciudades².

Los intentos de coordinación buscaron enfrentar los desequilibrios causados por los cambios en el desarrollo económico del país, concentrados en esos años en el desarrollo

¹ En Colombia la formación de este cuerpo institucional se inició con la creación del Comité de Desarrollo Económico en 1950, el Consejo de Planeación Nacional y la Oficina de Planificación, como dependencia directa de la Presidencia de la República en 1951. Unos años después, la ley 19 de 1958 institucionalizó el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y se creó como sustento del proceso permanente al Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, que se convirtió más adelante en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) actual.

² “De manera que el interés por una planificación regional en América Latina surgió dentro de la planificación del desarrollo; su objetivo es el ordenamiento del espacio a partir del equilibrio económico-estructural como una estrategia de desarrollo nacional (...) Se planteaba la necesidad de disminuir las acentuadas diferencias socio-territoriales existentes en el mundo, pero no se vislumbraba un canal adecuado y consensuado para abordar tal situación”. (Delgadillo, 2008)

de la industria (especialmente del sector manufacturero que había “desplazado” al sector primario dominante) que corría paralelo al acelerado proceso de urbanización y concentración de la población en las principales ciudades.

Frente a esta realidad se pusieron en marcha procesos inducidos de desconcentración de la actividad industrial en las ciudades “intermedias”, buscando incrementar el desarrollo en las regiones y, al mismo tiempo, frenar la inmensa migración hacia las grandes ciudades. El desplazamiento de las fuentes de empleo hacia ciudades menores permitiría aumentar el bienestar global, al compensar los beneficios económicos existentes en las grandes ciudades con los menores costos sociales en las ciudades menores provenientes de la mayor cohesión social, la identidad cultural, el arraigo y los menores daños ecológicos.

Este propósito exigía la formulación de políticas sectoriales diferenciadas, según el grado de desarrollo de las regiones. De manera que las políticas de desconcentración se fundamentaron los esquemas de regionalización que buscaron identificar estas diferencias y que dieran cuenta de la organización y caracterización de los diferentes territorios.

Las políticas que buscaron fortalecer las “ciudades intermedias” como nodos de desarrollo en los años 60 y 70 fueron discontinuas y se interrumpieron en los años 80, de manera que su impacto fue poco significativo. Las políticas sectoriales puestas en marcha en ese marco fueron incapaces de abordar la complejidad del tema territorial (sus múltiples interacciones y vínculos con los componentes social, económico y espacial), de manera que al final hubo pocos resultados y los desequilibrios fueron iguales o mayores.

En una segunda fase del desarrollo en las décadas finales del siglo XX, la industria urbana fue “desplazada” por el desarrollo del sector terciario, paralelamente a la consolidación del “país urbano” (marcado por un importante descenso en las tasas de crecimiento urbano), proceso que indujo la formación de las grandes aglomeraciones urbanas (supramunicipales), al tiempo que el desarrollo muy irregular de las ciudades intermedias.

Los años 80 trajeron consigo un cambio fundamental en el enfoque del desarrollo territorial. Enmarcados en los procesos de descentralización administrativa, la política nacional hacia los territorios buscó superar los desequilibrios causados por el desarrollo, ya que se consideró que las políticas de desconcentración industrial habían fracasado. Estos procesos significaron un cambio radical en la forma como los Gobiernos, especialmente aquellos marcados por un amplio centralismo (Como era el caso de Colombia) enfrentaron los desequilibrios territoriales y el desarrollo regional.

El traslado de responsabilidades y recursos a los municipios, implicó una concepción diferente del desarrollo, en la cual la organización institucional se erigió como una base fundamental para la implementación de las políticas. Se buscó un Estado más cercano y más consciente de los problemas reales de los ciudadanos; un Estado descentralizado más eficiente. Este proceso dio un papel más fuerte a los actores locales, lo que repercutió en *“una nueva dimensión de la administración pública y de la gobernabilidad territorial a través de un activo papel de estos actores que trascienden la esfera económica y*

financiera, y representan indudablemente un factor de presión real que lleva a modernizar los sistemas de administración y función pública en los gobiernos municipales y estatales” (Delgadillo y Torres, 2008; 44).

Pero al mismo tiempo que se fortalecieron las administraciones locales, se desvanecieron los niveles intermedios de gobierno (regiones, departamentos) y se desmontaron los instrumentos de intervención de la Nación en desarrollo regional y local. De manera que la Nación se concentró en temas económicos globales (industria, agricultura, exportaciones) y el desarrollo urbano se consideró un tema de las propias ciudades³.

En los años 90, la agenda internacional trajo la emergencia del territorio como un factor determinante del desarrollo urbano. El proceso de globalización de la economía introdujo el tema de la competitividad, al tiempo que los objetivos de desarrollo inducidos por las agendas internacionales para el desarrollo de las ciudades (y los países) implantaron los temas de sostenibilidad y equidad; de manera que el territorio dejó de pensarse como solo como el lugar (soporte) donde suceden las actividades humanas (y las económicas entre éstas) y empezó a ser concebido como un elemento que participa activamente en el desarrollo, un *agente de transformación social* que permite incrementar la productividad con base en el reconocimiento y valoración de los procesos sociales y culturales propios de una región (un territorio); incremento que tiene por objetivo tener mayores recursos para resolver los problemas locales que ... *“afectan a las empresas y a la economía local, pero también a la acción organizativa comunal”* (Cortés, H. y Macías, J, 2008:87). Para lograr este proceso se consideró necesario que existiera un entorno favorable a la producción.

Esta noción de territorio es parte de una nueva concepción del desarrollo urbano y regional, que implica una nueva visión de política pública territorial, en especial en el nivel nacional; con ésta surgieron nuevas categorías como el “desarrollo endógeno” y la “nueva geografía económica” o se re-conceptualizaron otras como el “ordenamiento territorial”, que trajeron a la esfera de las políticas públicas sobre el territorio y, en particular, a la planeación urbana, nuevos procesos, conceptos y dimensiones temáticas para conceptualizar la nueva etapa del desarrollo.

Estos conceptos trataron de crear un marco conceptual que permitiera actuar en el marco de un cambio evidente en las estructuras económicas en las décadas finales del siglo, que indujo una concentración inédita del desarrollo económico en algunos territorios altamente urbanizados con altos grados de bienestar, frente a un sector rural en retroceso y con escasa productividad. A su vez, las ciudades muestran procesos de modernización muy puntuales y acelerados hacia tecnologías de punta y procesos de innovación, capacitación y alta calificación de la mano de obra.

³ La descentralización buscó promover “acciones regionales cuyo propósito fundamental sea proveer más y mejores funciones organizacionales entre todos los actores, a través de la corresponsabilidad del gobierno. Sin embargo, deben prevenirse efectos no deseados, ya que la descentralización o ciertos métodos para descentralizar implican riesgos y no siempre garantizan el efecto deseado de un mejor crecimiento económico, y pueden incluso ir en contra del propio desarrollo de las regiones.” Delgadillo y Torres (2008; 45)

En este marco las ciudades han adquirido un rol protagónico como “motores del desarrollo”, pues se ha considerado que la concentración de la actividad económica y, por lo tanto, de la población, son factores preponderantes para incrementar el desarrollo económico y reducir la pobreza, que siguen siendo metas indiscutibles. La nueva geografía económica considera que el desarrollo futuro de las economías nacionales dependerá en parte importante de lo que suceda dentro de los espacios urbanos. De manera que la conformación de una economía más globalizada y la integración de los mercados implican no sólo el papel determinante de las ciudades, sino la función de las regiones de menor dimensión, en particular aquellas que han sabido desplegar una “estrategia en red” que les ha permitido conseguir las ventajas de las grandes metrópolis y la vez las ventajas de la ciudad mediana.

Todo esto implica que la vinculación del territorio con los procesos productivos contemporáneos es muy fuerte. La globalización tiene como contrapartida la necesidad de hacer fuertes a los territorios y las ciudades como motores del desarrollo. Para esto es necesario valorar las condiciones “endógenas” de territorios y ciudades, buscando sus cualidades como base para estructurar los procesos de desarrollo económico. Un contexto en el cual las políticas nacionales empiezan a tener que ocuparse de la promoción económica (y social) de las regiones y las ciudades, al tiempo que buscan atender las necesidades de la población.

Al ocuparse del desarrollo territorial, las políticas requieren identificar las enormes diferencias entre las regiones; algunas son más proclives al desarrollo más tecnificado, otras son más atrasadas. En algunos casos hay que fortalecer el desarrollo de las regiones que presentan procesos de desarrollo más dinámicos, que han identificado y hecho un uso “adecuado” de sus ventajas y propiciado el enriquecimiento de sus recursos humanos, económicos y técnicos. En otros casos, hay regiones para las que habrá que buscar funciones compensatorias al desarrollo nacional (y sectorial)...” *que favorezcan el intercambio regional y promuevan saldos favorables para las regiones más atrasadas, que incidirán en el futuro también en una conciencia regional de parte de los actores locales, que hoy se sienten excluidos de las decisiones”* (Delgadillo y Torres, 2008: 46).

El marco descrito exige una coordinación muy estrecha de las acciones en todos los niveles del gobierno para promover acciones integrales (que promuevan el desarrollo interno – endógeno- del territorio) que, evidentemente, necesita el concurso de la nación, pero debe partir de reconocer las diferencias regionales y los actores locales (sus prácticas, sus fortalezas, sus formas de asociación, etc.) para impulsar los procesos económicos adecuados. Es una coordinación compleja pues el proceso de descentralización produjo una ruptura entre la Nación y los territorios que exige un *nuevo pacto* para trabajar conjuntamente.

Es necesario repensar las funciones de cada nivel de gobierno en este proceso. Se requiere dar un nuevo papel a la planificación regional (territorial) que vaya más allá de la organización de las ciudades, los usos del suelo y la intensidad del desarrollo. La planeación regional juega un papel determinante como espacio propicio para lograr la coordinación de las políticas sectoriales en los territorios. Sus efectos deben permitir el

desarrollo de las regiones y, por lo tanto, deben estar acordes con los cambios previstos en el cambio territorial de los países vinculados a la globalización y al desarrollo de nuevas formas de producción, por ejemplo la emergencia de nuevas funciones de las ciudades en la economía de la globalización: atracción de inversiones, mercadeo de ciudades y regiones, etc. Un contexto en el cual las condiciones de desarrollo y los actores locales (y regionales) adquieren un papel importante, pues es necesario buscar su asociación, solidaridad y/o complementariedad para impulsar los procesos de desarrollo⁴.

A su vez, hay que organizar adecuadamente las nuevas funciones urbano-regionales de las ciudades en el contexto de la economía global. Esto implica considerar estrategias de cambio territorial y planificación urbana y rural coordinadas, en las que sin duda deben tener un peso preponderante los procesos históricos y las condicionantes geográficas locales. Es necesario que la planeación del nivel nacional supere la simple promoción del desarrollo económico que no tiene en cuenta el contexto sociopolítico y cultural propio de cada región, con lo cual se *“corre el riesgo de una fractura mayor del territorio nacional entre regiones que aspiran a ser integradas en el modelo global, con posibilidades de crecer a ritmos más acelerados, y aquellos espacios que se quedan progresivamente a la zaga del modelo de vinculación internacional que insistentemente hoy se pregona”* (Delgadillo y Torres, 2008)

En este contexto es necesario impulsar cambios en el modelo de planeación de las ciudades para que considere desde la organización y configuración del territorio los temas y problemas derivados de las nuevas condiciones mundiales del desarrollo. En este sentido debe reconocerse que la implantación del nuevo *modelo* de planeación urbana y territorial en las décadas recientes en muchos países de América Latina bajo el concepto de *Ordenamiento Territorial*⁵, tiene contenidos irregulares, no necesariamente vinculados a los procesos de planeación territorial en los términos en que se han descrito.

⁴ *“Con estos objetivos es notoria la necesidad de intensificar las relaciones horizontales entre ciudades y regiones, que no son sólo de competencia sino también de complementariedad. En este camino, los actores fundamentales de estas políticas y de los nuevos procesos de desarrollo son los gobiernos en asociación con los actores locales y regionales, en un contexto reconocido de multidimensionalidad de procesos, de redes solidarias de participación y de estrategias económicas que dimensionen la multisectorialidad territorial como sustento del nuevo desarrollo regional que el país requiere (Delgadillo y Torres, 2008: 46).*

⁵ *“El ordenamiento territorial ahora empieza a concebirse como una transformación inducida del espacio considerando su diferencialidad y sus capacidades, así como el vínculo y la relación estructural interterritorial en el cual los componentes socioculturales y económico productivos desempeñan funciones fundamentales, siendo su objetivo alcanzar las condiciones óptimas de bienestar social. En este sentido, los ejes analíticos del orden territorial se construyen de diversos y grandes componentes en el marco de las estructuras territoriales, con enfoque regional, y los usos del suelo, con enfoques más localizados (...) La ordenación del territorio hace alusión a la preferencia del enfoque planificado de la dinámica geoeconómica versus su evolución espontánea de la misma regida por leyes de mercado y su interacción con el sistema territorial, en tanto el *dejar hacer* difícilmente garantiza el cumplimiento de los criterios de racionalidad y sostenibilidad a los que se refiere el concepto de ordenación. La experiencia enseña que sin reflexión y sin previsión del futuro, un crecimiento espontáneo conduce a la aparición de actividades desvinculadas del medio, a su localización desordenada, a un comportamiento insostenible a largo plazo, a desequilibrios territoriales, conflictos de uso y ocupación desordenada del suelo, degradación ambiental, destrucción de recursos y proliferación de externalidades negativas de todo tipo. Se vislumbra, entonces, una acción temática amplia como alcance disciplinario del orden territorial y se caracteriza por su carácter articulado y por la necesidad de superar la parcialidad y el reduccionismo de la planificación sectorial, en tanto el desarrollo se plasma en un sistema territorial que, de acuerdo*

LAS POLÍTICAS NACIONALES SOBRE EL TERRITORIO DESDE 1960.

La relación entre la planeación económica y las planeación territorial en Colombia se ha buscado a través de la formulación y puesta en marcha de políticas nacionales hacia los territorios, mediante las cuales se trató de poner en consonancia los objetivos de las políticas económicas y el desarrollo de las regiones y ciudades del país; políticas económicas que reconocieron la necesidad de actuar diferencialmente sobre la diversidad del territorio nacional, para cumplir los objetivos de desarrollo que en sí mismas se habían propuesto.

Desde los años 60 en la segunda mitad del siglo XX la política nacional hacia las ciudades tuvo aproximaciones muy diferentes que se fueron sucediendo en los diferentes períodos de gobierno y que oscilan entre los intentos de frenar las migraciones a las grandes ciudades hasta propender por acelerar el proceso de urbanización como condición del desarrollo.

1960 – 1980: Política de industrialización y desconcentración del desarrollo industrial.

En los sucesivos planes de desarrollo de las décadas de los años 60 y 70 se propusieron diferentes medidas de política para lograr que la industrialización se diera en ciudades intermedias y menores, como un instrumento adecuado para frenar la migración hacia las ciudades mayores (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) y al mismo tiempo crear desarrollos sostenibles en otras regiones del país. Fueron políticas que se formularon durante el período de crecimiento más acelerado de la población urbana en el siglo XX, que había producido efectos determinantes en el territorio: concentración de la población en las grandes ciudades, enorme consumo de suelo a través de la multiplicación de desarrollos formales e informales en baja densidad; desorganización interna de las actividades; gran precariedad en las infraestructuras y los servicios.

Estas políticas estaban centradas en la política industrial y su redistribución (desconcentración) en las regiones para lograr que el desarrollo económico (preferentemente industrial) en las ciudades intermedias o en las alternas disminuyera las inmensas migraciones hacia las ciudades principales. De manera que la dispersión de la industria tenía objetivos estratégicos claramente definidos⁶; a su vez, la intervención pública debería apoyar el desarrollo de las industrias privadas y el Gobierno nacional debía actual como orientador del desarrollo a través de la planeación.

con ciertas teorías como la sistémica y los enfoques holísticos, no puede ser entendido ni planificado si no se considera su perfil de integración.” (Cortés y Delgadillo, 2008; 52; 65).

⁶Tradicionalmente “... los objetivos se centraban en la política industrial, reducción del desempleo crónico en áreas deprimidas, distribución equilibrada de la actividad industrial y dispersión de industrias con objetivos estratégicos y de defensa” (Boix, 2006).

El *desarrollo regional* partía de considerar que el bienestar global aumentaba si se desplazaban las fuentes de empleo a las ciudades intermedias, de manera que los beneficios económicos y mayores salarios en las grandes ciudades deberían compensar los costos sociales consistentes en menor cohesión social, falta de identidad cultural, desarraigo y daños ecológicos. En este sentido la política de desconcentración industrial (y el fortalecimiento de la infraestructura de servicios públicos) en las ciudades intermedias conllevaría mayor costo económico pero menor costo social.

Las políticas de industrialización fueron acompañadas generalmente de propuestas de regionalización como un eslabón indispensable en el intento de formular políticas nacionales con sentido o enfoque territorial, es decir, políticas que pudieran tener enfoques diferentes de acuerdo con las condiciones económicas, sociales, culturales y territoriales de cada región. A su vez los esquemas y propuestas de descentralización buscaban la integración física, económica y sociopolítica del país a través de aumentar el nivel de vida regional; aumentar la competencia y eficiencia regionales; mejorar la eficiencia de las inversiones públicas en el sector social; modificar la estructura urbana y concentrar la acción del sector público y privado.

1966-1970. El Gobierno Lleras Restrepo

La primera de estas políticas se formuló durante el Gobierno Lleras Restrepo, cuyo Plan General de Desarrollo planteó que el irregular proceso migratorio hacia las grandes ciudades que presentaban un crecimiento muy desordenado, había causado importantes desequilibrios regionales. Para corregir estos fenómenos se propuso reorientar las migraciones mediante la creación e impulso de algunos polos de crecimiento o *polos de atracción y desarrollo*, las llamadas *ciudades intermedias* que tenían entre 30.000 y 200.000 habitantes.

El objetivo del programa era frenar la migración hacia las grandes ciudades mediante dos programas complementarios: la adecuación de las ciudades *intermedias* para que el equipamiento y las inversiones industriales se realicen con eficiencia y, paralelamente, una *reforma agraria* capaz de mantener la población rural en sus lugares de origen, incrementando la productividad en el campo. Estos objetivos *espaciales* del desarrollo nacional se prefiguraron en un capítulo específico del Plan Nacional de Desarrollo sobre Política de desarrollo regional y urbano; del mismo modo estaban presentes en la conocida Reforma Institucional de 1968, que planteó la intención de *modernizar* las regiones, basada en una división del país en regiones que no tenían que coincidir necesariamente con la división política existente.

El programa de *fomento de las ciudades intermedias como polos de atracción y desarrollo*, formulado como el instrumento para corregir los desequilibrios regionales y reorientar las migraciones, contempló dos etapas; en el corto y mediano plazo trabajó sobre Medellín, Cali y Barranquilla y en largo plazo en centros urbanos entre 30.000 y 200.000 habitantes.

Su instrumento principal fue el llamado *préstamo sectorial*, mediante el cual el Gobierno nacional estructuró programas basados en incentivos crediticios, dotación de infraestructura y capacitación de la mano de obra, dirigidos a fomentar el desarrollo industrial y general de las ciudades. Este préstamo fue ejecutado principalmente en el siguiente período de gobierno, el de Pastrana Borrero (1970-1974), a pesar de que su enfoque del desarrollo urbano y regional era completamente diferente del enfoque de los gobiernos Lleras, López y Turbay, como se muestra en el siguiente numeral.

Un instrumento principal del programa de ciudades intermedias fue el esquema de *regionalización* basado en la teoría de los polos de desarrollo, elaborado en 1969. Este esquema retoma los avances desarrollados por el Modelo de regionalización elaborado por Fornaguera y Gulh en el CID de Universidad Nacional en 1969, basado en la noción de Epicentrismo regional (Fornaguera y Gulh, 1969)⁷. El instrumento principal del esquema es la noción de saldo migratorio, considerando el crecimiento demográfico en el territorio como indicador de desarrollo y la urbanización como motor del desarrollo⁸.

El Modelo de regionalización elaborado por el DNP en 1969 partió de la base de identificar los *polos de desarrollo geográfico* o centros de crecimiento, para definir las regiones polarizadas, como un fundamento para orientar la acción del Estado hacia el desarrollo integral y armónico. Se propuso una jerarquización funcional de los centros urbanos (malla urbana nacional) para definir el área de influencia de los centros, con 3 criterios: (i) demográfico (población, concentración, vialidad, movilidad); (ii) económico (actividades industriales, comerciales y bancarias) y; (iii) social (instalaciones prestación de servicios).

El modelo de regionalización buscaba lograr la integración física, económica y sociopolítica del país; planteó como objetivos específicos: aumentar el nivel de vida regional, aumentar la competencia y eficiencia regionales, mejorar la eficiencia de las inversiones públicas en el sector social, modificar la estructura urbana y concentrar la acción del sector público y privado.

1970- 1974: Un paréntesis en el desarrollo de la política de desconcentración industrial: la administración Pastrana bajo las teorías de Lauchlin Currie.

Los trabajos de Lauchlin Currie atraviesan el período de las dos estrategias de acción en los territorios: desconcentración del desarrollo y descentralización. En los años 60, Currie planteó que era necesario cambiar la orientación de las políticas económicas

⁷ Un primer modelo de regionalización del país fue el *Estudio sobre las condiciones de Desarrollo en Colombia*, conocido como el Informe Lebrét de 1958, como parte de la Misión y Humanista. “El objetivo era tener una división territorial con fines de planeación. Se consideraba que era necesario aplicar localmente las inversiones para que el desarrollo se efectuara en beneficio de todas las regiones (...) la metodología utilizada se basa en el concepto de unidades normales de planeación” (Sarmiento, 2002;35)

⁸ La regionalización de Fornaguera y Gulh consideró obsoleta la decisión político administrativa del país, que podría ser “reemplazada” por las 6 grandes regiones definidas en el estudio, que corresponden a los epicentros principales (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Manizales/Pereira); al interior de cada una se definieron comarcas (73 en total), cada una con un epicentro.

dirigidas a apoyar el desarrollo de la agricultura del pequeño campesino, por un enfoque en el cual la urbanización no significaba un problema, sino la oportunidad de crear una fuente segura de empleo y la demanda real de productos a través de la construcción masiva de vivienda en las ciudades; en las ciudades sería posible atender mejor las necesidades de la población (servicios organizados en forma más eficiente) y sustentar un mayor desarrollo (movilización de los recursos ociosos disponibles y ponerlos a trabajar en donde más se necesitaban). Se trató entonces de una nueva forma de relacionar la política macroeconómica y la política urbana (que debería formularse, pues no existía como tal). La urbanización fue considerada como una oportunidad y no como un problema y las ciudades como motores del desarrollo.

Esta base política fue incluida en el Plan de Desarrollo del Gobierno Pastrana 1970-1974 - Las Cuatro Estrategias - que tuvo como instrumento principal un nuevo esquema de financiación de la vivienda conocido como UPAC (Unidad de poder adquisitivo constante para encauzar el ahorro privado hacia el financiamiento de dicha estrategia), que fue determinante en la consideración de la construcción como el sector líder que debería impulsar el desarrollo económico general.

Para Currie la planeación del desarrollo urbano “*no puede ser tratada separadamente del problema del desarrollo*” (CID – Universidad Nacional, 1969:9), que presupone la idea de “*...acelerar el crecimiento como condición del desarrollo...*” (Currie, 1974: 22); un crecimiento sustentado en impulsar la urbanización del país, especialmente en las grandes ciudades para concentrar la demanda adecuada para el desarrollo de la industria de la construcción (sector líder) y la prestación de servicios, que incluyó como innovación institucional la creación de un sistema de valor constante para financiar la vivienda (UPAC).

Como el préstamo sectorial para el desarrollo de las ciudades intermedias ya estaba negociado, se procedió a su ejecución, complementándose, de hecho, dos estrategias urbanas.

1974-1978: Gobierno López Michelsen. Para cerrar la brecha

El plan del Gobierno de López retomó del Gobierno Lleras Restrepo la política de desarrollo regional y urbano enfocada a *la desconcentración industrial*, la descentralización administrativa y el impulso a las ciudades intermedias, que implicaban una reforma administrativa y fiscal y el impulso al desarrollo de importantes infraestructuras nacionales y locales.

El Gobierno puso en marcha instrumentos concretos para articular los planes de desarrollo nacional y regional, a través de coordinar las políticas sectoriales en el territorio. Se trató de ejecutar el plan mediante planes sectoriales y *multisectoriales* que pretendían, por un lado, suplir las deficiencias existentes y armonizar los procesos de migración y desarrollo regional, por medio de un crecimiento urbano planeado y una eficiente política de descentralización industrial. Al mismo tiempo se crearon los Comités Sectoriales Departamentales para armonizar la planeación regional y la municipal.

Al igual que en el Gobierno de Lleras Restrepo, la política hacia los territorios estuvo acompañada de un nuevo esquema de regionalización, elaborado también por el DNP en 1976, bajo el concepto de *regiones nodales*. El esquema se propuso delimitar áreas y centros administrativos y fijar bases territoriales para la definición de regiones político – administrativas, al tiempo que se configuraba la red urbana nacional a partir de la delimitación de áreas y centros administrativos con capacidad de servir de canal para la difusión del desarrollo. Se identificaron las áreas de influencia de los centros y se fijaron las bases territoriales para una adecuada definición de regiones político administrativas.

Un segundo modelo, elaborado en 1978 también en el DNP, planteó la delimitación de Regiones para la descentralización administrativa. Se trató de delimitar unidades geográficas mayores que los departamentos como base de la descentralización administrativa; la disminución del número de entidades territoriales de nivel intermedio se justificaba por la proliferación de enormes burocracias. Se consideró que la planeación territorial no podría ser desempeñada por los departamentos, a quienes se dejaría funciones administrativas y políticas, mientras que la planeación (con énfasis económico y encaminado a racionalizarla) sería asumida por las nuevas regiones.

De manera que esta nueva regionalización se trabajó con base en la identificación de las entidades del sector público que operaban en el nivel regional, la frecuencia de combinación de departamentos, la coincidencia de límites regionales y departamentales, así como las áreas de las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR; un esquema netamente administrativo.

1978- 1982. El Gobierno Turbay; Plan de Integración Nacional (PIN)

El PIN se propuso articular el territorio nacional a través de un plan con prioridad a la construcción de infraestructura. Buscaba el desarrollo económico y social del país, manifestado en la descentralización económica y la autonomía regional, el desarrollo del transporte y de los medios de comunicación, el desarrollo del sector energético y minero y el desarrollo de una nueva estrategia social. La política de descentralización económica iniciada en los gobiernos anteriores buscó en este caso fortalecer algunas regiones que tenían recursos mineros y energéticos (El cerrejón, por ejemplo) como base para sustentar el desarrollo.

El Plan de Turbay buscó potenciar polos de desarrollo en cada una de las regiones del territorio nacional, acompañado por estrategias de inversión social, vías de comunicación y fortalecimiento gradual de la descentralización. Para esto puso en práctica instrumentos como las licencias globales, el tratamiento de la inversión extranjera con el propósito de incentivar su localización en ciudades definidas en la política, el desarrollo de parques industriales y la existencia de líneas de crédito adecuadas a estos propósitos.

A su vez el Gobierno Turbay propuso leyes orientadas a organizar el proceso de planeación nacional, departamental y local. De éstas es destacable la Ley Orgánica del Desarrollo Urbano (Ley 61 de 1978), mediante la cual se adoptó la figura de planes integrales de desarrollo, que trataron de replicar en el nivel local los contenidos y

metodologías del Plan nacional de Desarrollo; planes que no pasaron de ser ejercicios complejos que no tuvieron aplicación alguna, como se describe en el aparte sobre planeación urbana.

En el Gobierno Turbay también se hizo una actualización de la regionalización nodal por el DNP, buscando que el número y tamaño de las regiones permitieran la administración e implementación efectiva de los planes nacionales. La regionalización definió subsistemas regionales, cada uno de los cuales debería tener un polo de desarrollo importante.

En Conclusión, si bien la política de desconcentración industrial en los años 60/80 no tuvo los resultados de desarrollo regional esperados (los pocos efectos sobre la red urbana se muestran más adelante), sus realizaciones fueron importantes para el desarrollo urbano posterior. Entre éstas, deben destacarse además del fomento a la creación de importantes infraestructuras urbanas (como las zonas y parques industriales en ciudades intermedias, las terminales de transporte o las centrales de abastos) el impulso a la creación de las empresas de servicios públicos municipales, que fueron un paso importante para asegurar la prestación técnica y eficiente de los servicios públicos, así como el impulso a la creación de las áreas metropolitanas (se crearon la mayoría de las áreas metropolitanas que hoy funcionan) y las asociaciones de municipios.

Un punto destacable fue el intento (menos exitoso) de creación y puesta en marcha de las empresas de desarrollo urbano, que buscaron coordinar las acciones de la Nación (representada en el ICT) y las ciudades para adelantar grandes proyectos urbanos. A pesar de realizaciones importantes (como la Ciudadela Real de Minas en Bucaramanga) el impulso inicial de estas empresas se perdió en los años 80s, especialmente cuando fueron municipalizadas por el Gobierno Betancur, como parte del desmonte de los instrumentos de intervención nacional en el desarrollo urbano.

Desde el punto de vista normativo, en estos años son destacables los esfuerzos para una crear una legislación sobre el desarrollo urbano. Se presentaron cerca de 10 proyectos de ley referentes a la vivienda para los sectores más pobres y al tema urbano en general, bajo la denominación de *Reforma Urbana*. Solo uno de éstos se convirtió en ley: La Ley 81 de 1960 que propuso una reforma tributaria que creaba un *impuesto de acción urbana* a los terrenos de engorde, un antecedente importante sobre el tema de plusvalías. En 1978 se aprobó la Ley 61 de 1978, *Ley orgánica de desarrollo urbano*, que está más ligada a la etapa siguiente en al proceso, al obligar a los municipios que tuvieran más de 20.000 habitantes a formular un Plan Integral de Desarrollo (PID).

1980 – 2000: La descentralización

Durante la década de los años 80 se impuso en muchos países de América Latina un nuevo modelo de organización institucional basado en la descentralización de funciones y recursos del Gobierno central hacia las entidades territoriales. El diagnóstico indicaba que los planes anteriores para corregir los desequilibrios regionales habían fracasado, puesto

que las políticas macroeconómicas sectoriales no tenían la capacidad de incluir los criterios espaciales necesarios para fomentar el desarrollo equilibrado del país.

La puesta en marcha de esta política fue un objetivo claro de los planes nacionales de desarrollo del fin de siglo y significó, por una parte, el traslado de responsabilidades y recursos a los municipios y, por otra, el abandono de los instrumentos sobre los cuales se había basado las políticas hacia el territorio en la década anterior, bajo la premisa de que el tema desarrollo urbano era un problema de las ciudades y que los esfuerzos de la Nación debían concentrarse en los temas económicos globales.

Pero al igual que en el período de la desconcentración de la Industria, en el proceso de descentralización debe resaltarse la excepción del Gobierno Barco, durante el cual se trataron de combinar las política de desconcentración del desarrollo y las descentralización.

1982 - 1986. El Gobierno Betancur; Cambio con equidad.

En el ámbito de las políticas sobre el territorio, el Gobierno Betancur puso en marcha el proceso de descentralización que buscó fortalecer el municipio con el traslado de funciones importantes y recursos por vía de las transferencias, antes en la órbita del Gobierno nacional. Fue una respuesta institucional a la grave crisis económica y política por la que atravesó el país en ese período.

La descentralización implicó un nuevo panorama para los municipios que habían estado sujetos a un gobierno central excesivamente fuerte, que manejaba casi todos los recursos de inversión pública y tomaba decisiones según los criterios de desarrollo establecidos en el plan nacional de desarrollo.

Aunque una parte importante de los nuevos recursos tenían destinación definida, las administraciones locales tuvieron un nuevo aire, se fortalecieron (o por lo menos crecieron en funcionarios) y tuvieron la posibilidad de abordar con interés los problemas de desarrollo local. La planeación entonces adquirió un nuevo papel el desarrollo urbano y regional.

Pero a su vez, el fortalecimiento del municipio trajo consigo el decaimiento de las gobernaciones como nivel intermedio de la estructura político administrativa del país. De hecho ya las grandes ciudades habían transformado sus relaciones con los departamentos, de manera que la Nación fue convirtiéndose, poco a poco, en su interlocutor natural, sin que existiera la intermediación *regional*, pues de la Nación dependía el aval a los créditos y las grandes intervenciones en vías y servicios públicos que las ciudades requerían. Este decaimiento produjo el nacimiento de una forma radical de autonomía municipal que dificultó hacer coherentes y complementarios los planes y proyectos de municipios vecinos.

En el área de la planeación territorial, el instrumento fundamental fue la creación de los CORPES (Consejos Regionales de Planeación) en 1.985 para 5 regiones en las cuales fue dividido el país (Costa Atlántica, Occidente, Centro Oriente, Orinoquía y Amazonía), que fue un nuevo intento por dotar al país de un espacio de planeación y ejecución *intermedio* entre

el nivel nacional y los departamentos⁹. En el nivel nacional se creó el Viceministerio de Vivienda Desarrollo Urbano y Agua Potable, como paso significativo en el fortalecimiento del soporte institucional del Estado nacional en el tema del desarrollo urbano y territorial¹⁰.

La creación de los CORPES fue sustentada en un nuevo ejercicio de regionalización, elaborado por el DNP en 1985, que tenía por objetivo contribuir a un desarrollo equilibrado y a la mayor integración económica y social de las entidades territoriales. El interés era garantizar una planificación equilibrada; propiciar y fortalecer la integración económica y social; dotar a las regiones de instrumentos para mejorar su capacidad y autonomía; asegurar la participación de las regiones en los planes regionales que deben incluirse el Plan Nacional de Desarrollo y permitir la participación de las regiones en la elaboración del presupuesto de inversión anual y en el seguimiento y evaluación del mismo.

Entre los instrumentos del Gobierno Betancur adoptados para actuar en el desarrollo territorial deben mencionarse también: la formulación y puesta en marcha del Plan Nacional de Rehabilitación, que tenía por objetivo definir las acciones de la nación de apoyo económico y social en las zonas afectadas por el conflicto interno y el Plan Pacífico (PLAIDECOP) que buscó desarrollar programas y proyectos en una zona específica de bajo desarrollo. El programa de vivienda sin cuota inicial desarrollado en las ciudades principales del país por el ICT. El gasto en la nueva vivienda (sin cuota inicial) fue concebido como instrumento de *política anti-cíclica*.

En este recuento deben mencionarse políticas que si bien no tienen el alcance de políticas territoriales nacionales, son políticas *localizadas*, es decir que se dirigen a una región específica. Este es el caso de los incentivos tributarios para atender el terremoto de Popayán de 1983, la zona afectada por la avalancha del nevado del Ruíz en 1985 y, en gobiernos siguientes, por el desbordamiento del Río Páez en 1994 en los departamentos de Huila y Cauca¹¹, así como el Eje Cafetero afectado por el terremoto en 1999.

⁹ Estos CORPES manejaron cada uno, un Fondo de Inversión Regional, que los convirtió en entidades de planeación y ejecución, lo cual les permitió adquirir peso importante en el desarrollo regional. Si bien el funcionamiento global de los CORPES fue muy irregular hasta su desaparición ordenada en 1.994, no debe desconocerse que constituyeron una experiencia de trabajo regional concertado entre los entes territoriales y la nación que debe tenerse en cuenta hacia el futuro.

¹⁰ El Viceministerio vino a llenar un enorme vacío que se había venido creando por el debilitamiento del pequeño componente urbano y territorial existente en el DNP y en el Ministerio de Desarrollo Económico. El trabajo de estas dos dependencias se había concentrado en los temas de manejo del UPAC (DNP) y del ICT (MDE), despreocupándose de los demás aspectos del desarrollo urbano y territorial, que habían quedado sin espacio institucional de concertación entre las entidades territoriales y la nación; los temas sectoriales eran tratados con las diferentes entidades responsables y los temas financieros con otras dependencias. El Viceministerio se creó para llenar estos vacíos y convertirse en el espacio institucional de coordinación territorial de las políticas y programas sectoriales (vivienda, agua potable, espacio público, etc.), incluyendo la coordinación entre los diferentes niveles territoriales.

¹¹ A partir de la Ley Páez quedaron exentas del impuesto de renta y complementarios las nuevas empresas del sector Agrícola y Ganadero, Microempresas, establecimientos comerciales, Industriales, Turísticos, y las compañías exportadoras y mineras que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos. Para obtener dichas exenciones, las empresas debían instalarse efectivamente en la zona, o debían estar ubicadas en la zona antes del 21 de junio de 1994 y demostrar fehacientemente incrementos sustanciales en la generación de empleo.

En términos generales puede afirmarse que estas políticas tuvieron algún impacto en el proceso de urbanización de de desarrollo económico, pero que estuvieron muy lejos de cumplir los objetivos que se había propuesto.

1986 - 1990. El Gobierno Barco; un paréntesis que combina desconcentración del desarrollo y descentralización administrativa.

El Plan de Desarrollo de *Economía Social* del Gobierno Barco planteó combinar la política de descentralización con un impulso al desarrollo territorial, que retomó postulados y programas de las políticas de desarrollo regional de los gobiernos de los años 60 y 70. El Plan incluyó una política de Desarrollo Territorial que buscó poner en marcha estrategias para cerrar la brecha socio-económica, fruto de las disparidades regionales, en términos de articular el sistema urbano-regional, fortalecer los CORPES y fomentar el desarrollo de las ciudades alternas; poner en marcha un programa de manejo del medio ambiente y un programa de desarrollo turístico, estimular las asociaciones de municipios y fortalecer la gestión municipal.

Estos programas relacionados con el territorio se complementaban con programas dirigidos a profundizar y fortalecer el plan nacional de rehabilitación (para las zonas afectadas por el conflicto armado), desarrollar un programa en las zonas de frontera y continuar y profundizar el Plan Pacífico (como parte de una nueva apertura hacia Oriente).

La intención de articular la descentralización a través de un modelo urbano – regional, se concretó en el programa de Ciudades alternas, una política que buscó actuar sobre los centros urbanos e intermedios con capacidad de apoyo a una subregión con una especialización potencial o activa. El programa se propuso reordenar y hacer más eficiente el sistema urbano-regional, contribuir al fortalecimiento del aparato productivo en sus regiones de influencia y posibilitar una distribución menos desigual y concentrada de la producción, el capital y la población. Se planteó que las ciudades pudieran aprovechar las ventajas comparativas, promover una integración vertical de sus productos y disminuir el ritmo de migración hacia las grandes ciudades. Una política que desarrolló y complementó los principios de las políticas de los 60s.

Los instrumentos para el desarrollo de esta política se concentraron, por una parte, en el manejo de la inversión pública a través de instituciones como FINDETER y los Fondos de Desarrollo Regional, así como a través de una base legal, especialmente la elección popular de alcaldes (que fortaleció la descentralización) y la ley de Reforma Urbana que creó un nuevo sustento para la planeación y la gestión urbana en las ciudades (un tema que se comentará en el apartado sobre planeación urbana).

Los efectos de la política de descentralización industrial en el territorio 1960-1990

El estudio sobre *Propiedades de la red urbano industrial colombiana* de Cuervo y González (1998) destaca algunos cambios importantes que pueden ser atribuidos en parte a la puesta en marcha de las políticas de descentralización de la industria y fomento de las

ciudades intermedias o alternas. En 1945 la pequeña base industrial estaba distribuida en 36 ciudades que generaban el 80% del empleo industrial; Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali agrupaban el 71% de ese empleo; había 10 ciudades intermedias con más del 1% del empleo cada una que generaban el 19,5% del empleo manufacturero, mientras 22 pequeñas ciudades tenían menos del 1% del empleo y el 9,2% del empleo manufacturero.

En 1966 las 4 grandes ciudades habían aumentado su participación al 82%; pero en 1991 esta participación había descendido al 75%; también había descendido su participación el valor agregado del 80 al 72% (Mientras Bogotá había aumentado su participación del 33 al 39%). Pero entre 1991 y 1995 las cuatro ciudades recuperaron 5 puntos en la participación en el empleo industrial; de nuevo la beneficiada fue Bogotá, seguida de Medellín y Barranquilla. Cali retrocedió.

En síntesis, podría afirmarse que los pocos efectos de las políticas de descentralización de la actividad industrial ganados en 20 años, se perdieron en solo 5 años de la década de los años 90.

La emergencia de nuevos objetivos para el desarrollo urbano y territorial: competitividad, sostenibilidad, equidad.

La década de los 90 implicó que el desarrollo urbano quedó inmerso en los nuevos paradigmas adoptados por la agenda internacional sobre el desarrollo general de los países; sostenibilidad, competitividad y equidad, que señalaron la dirección en la cual se deberían mover las ciudades, consideradas desde entonces un elemento primordial del desarrollo general.

La noción de sostenibilidad surgió en la Cumbre de Río en 1.992 (Earth Summit) y se define como el desarrollo que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas, fue precisada y complementada en documentos y reuniones posteriores y, en particular de la llamada Agenda 21¹². Este objetivo se concreta en políticas específicas de planeación urbana: la ocupación intensa y racional del territorio (ciudad compacta y limitada en su expansión – conservación de espacios agrícolas colindantes); la rehabilitación o construcción funcional, que permite a los ciudadanos acceder a los bienes y servicios urbanos con facilidad y en corto tiempo; la prioridad al transporte público sobre el uso del automóvil privado para minimizar el volumen y la toxicidad de los residuos, entre otros.

A esta meta se debe agregar, especialmente para las ciudades de los países en desarrollo, la Agenda Hábitat, emanada de la Conferencia de Estambul en 1.996 (Hábitat II Conference)¹³ y refrendada en la Cumbre del Milenio, que exige combinar la meta de un desarrollo sostenible, con la acción local de corto y mediano plazos para lograr desarrollos que faciliten la lucha contra la pobreza y las desigualdades que afectan el conjunto de la

¹² La Agenda 21 es considerado como el Plan Global de Acción concebido para poner en marcha la visión comprensiva de futuro del desarrollo sostenible de la Cumbre de la Tierra en Río en 1.992.

¹³ UNCHS. (1997). *The Istanbul Declaration and the Habitat Agenda*, Habitat, Nairobi.

vida de las comunidades de muchas ciudades¹⁴. Estos principios pueden incluirse en la noción de equidad, según la cual...“*el nivel de compromiso de una sociedad en el cumplimiento de los derechos humanos se aprecia en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en el acceso a oportunidades y en el sustento de la participación de todos en la toma de decisiones colectivas*” (Fernández, 2006; 31).

Estas políticas deben considerarse también para lograr la competitividad de las ciudades, que desde la óptica de la economía, implica construir un territorio urbano productivo capaz de competir en el mundo de la economía globalizada. Se trata de lograr que las ciudades realicen esfuerzos para desarrollar las capacidades productivas locales y para mejorar calidad del entorno en el cual operan los agentes económicos. La exigencia de competitividad vino como correlato de la globalización de la economía, que erigió a la ciudad como un *nodo* importante del proceso y planteó que la productividad no debía ser solo de los países, porque la eliminación de las fronteras había producido la competencia entre ciudades.

Son tres objetivos que no son fácilmente compatibles, especialmente si se consideran las ciudades de los países en desarrollo. Si bien las ciudades del mundo desarrollado han podido adaptar las estructuras urbanas a las exigencias de la globalización, a la vez que han ido apuntalando un *desarrollo urbano sostenible*, pues lograron aprovechar la expansión inusitada del comercio internacional para vincularse a los procesos más dinámicos de desarrollo, emprendiendo la realización de grandes operaciones urbanas para cualificar los tejidos y crear nuevos espacios de inversión, dentro de una estrategia de consolidar una plataforma competitiva, que refuerza su capacidad de atraer inversiones y competir con sus productos en el mundo.

Pero esta no ha sido una tarea fácil para las ciudades del tercer mundo que, paralelamente a las exigencias de la globalización y sostenibilidad, deben atender con urgencia las acciones de lucha contra pobreza y las desigualdades, que además fueron consagrados como objetivos en las Metas del Milenio de las Naciones Unidas.

La Constitución de 1991, un nuevo sustento jurídico para el desarrollo urbano.

Además de nuevos paradigmas para el desarrollo urbano, los años 90 trajeron grandes en el sustento legal y operativo de la planeación del desarrollo urbano y los elementos que sobre esta confluyen. La adopción de una nueva Constitución en 1991, además de profundizar el proceso de descentralización, introdujo principios sobre la función pública y ecológica de la propiedad, que fundamentaron una nueva forma de intervención de la administración pública en el desarrollo urbano y de participación de los municipios en las plusvalías generadas¹⁵.

¹⁴ Para un análisis más completo de los desafíos urbanos ver: THE WORLD BANK. (2000). “*Cities in transition: World Bank Urban and Local Government Strategy*”, The World Bank Infrastructure Group Urban Development. Washington, D.C., 2000.

¹⁵ El Artículo 82 de la Constitución señala: “Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas

Los principios generaron una nueva formulación de los derechos urbanísticos sobre el suelo, con las consecuentes obligaciones de los propietarios en la aplicación de principios de equidad y conveniencia social, y de subsidiaridad, en un marco de acuerdos y consensos sociales. Mirados en conjunto, los nuevos principios e instrumentos de planeación y gestión buscaron nuevas formas de financiación del desarrollo.

A la vez, la Constitución adoptó la Planeación como instrumento en todos los niveles del Estado, creó la Comisión de Ordenamiento Territorial como instancia institucional para elaborar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que, por encargo directo de la Constitución, debería reglar las competencias y funciones de las diferentes entidades y niveles territoriales (que pasaron de las 4 tradicionales – Nación – Departamento – Áreas Metropolitanas - Municipio a 7 niveles, al agregar regiones, provincias y territorios indígenas)¹⁶.

Otro punto importante para el desarrollo urbano en el país fue la adopción, mediante el Decreto 1421 de 1993 del nuevo *Estatuto Orgánico del Distrito Capital* de Bogotá, que significó el primer paso de reversión de una profunda crisis urbana que la había aquejado desde el final de los años 80. La recuperación que implicó diversos campos del desarrollo urbano, tuvo importantes repercusiones en las ciudades del país y en la política urbana nacional que se formuló en el Gobierno del Presidente Uribe, como se muestra más adelante.

1990- 1994. Gaviria: Reforma Política del Estado.

Durante el período del presidente Gaviria ocurrieron dos hechos determinantes para el desarrollo urbano en el país; por una parte se asentaron los paradigmas internacionales sobre competitividad y sostenibilidad. Y, por otra, la nueva Constitución y una parte muy significativa de sus desarrollos legislativos se dieron durante este período.

La Constitución incluyó una importante base legal para el desarrollo del discurso y las normativas sobre el medio ambiente; la ley 99 de 1993, reglamentaria de la Constitución, creó el Sistema Nacional del Medio Ambiente —SINA— en forma descentralizada. Estos elementos impulsaron decididamente el tema ambiental en el país, especialmente en el marco institucional.

participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.

¹⁶ La Constitución establece los lineamientos generales de cómo debe ser esta distribución y reparto de competencias y además, señala cuáles deben ser los contenidos básicos de la LOOT. Asignación de competencias normativas a las entidades territoriales; distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, y que éstas atribuciones se regirán conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; exigencias para la formación de nuevos departamentos se deberían establecer en la LOOT; condiciones para convertir una región en entidad territorial, sus atribuciones, órganos de administración y recursos; régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas, así como la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan sobre la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas; condiciones bajo las cuales las áreas metropolitanas podrían convertirse en distritos. Después de dos años la COT presentó un proyecto de ley en el que se proponía la división del país en ocho regiones, 107 provincias y 50 ETIS.

A su vez, la Constitución profundizó la descentralización hacia los municipios, estableciendo sus responsabilidades y el origen y magnitud de los recursos crecientes que, en el tiempo, deberían recibir de la Nación. Las transferencias fiscales se fortalecieron a través de un nuevo Situado Fiscal, el Fondo de Regalías y el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales.

La Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de Planeación Nacional) reglamentó el Plan nacional de Desarrollo y, a nivel municipal, introdujo una figura renovada, el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) que, basada en el programa de gobierno de cada alcalde (voto programático), debía adoptarse para definir las acciones de la ciudad durante el período de gobierno¹⁷; la ley también estableció el Sistema Nacional de Planeación (Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación) y definió las modalidades de participación ciudadana en los procesos de planeación.

Otras leyes de 1993 y 1994 asignaron a los municipios funciones de planificación del desarrollo económico, social y ambiental, y de provisión de servicios públicos y sociales en su territorio (Especialmente agua potable, educación y salud).

En términos general puede afirmarse que el Plan de Desarrollo de la Revolución Pacífica... *“subsumió la política regional en un capítulo denominado Ajuste Institucional y descentralización (capítulo IV), el cual, por supuesto, sólo contenía directrices en estas materias. En esta forma, la idea de la descentralización, no sólo como reparto equitativo sino como palanca para el desarrollo regional, quedó desdibujada”* (Moncayo, 2002; 28).

1994-1998: Samper: descentralización, política urbana y ordenamiento territorial

En el tema territorial, el *Salto Social* del Presidente Samper retomó las políticas sectoriales activas dirigidas a mejorar las condiciones de competitividad: Social, con énfasis en la generación de empleo; Competitividad internacional y Desarrollo sostenible¹⁸. El concepto de Desarrollo sostenible se incluyó por primera vez en un Plan nacional.

¹⁷ El artículo 339 determina: “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.” Y agrega: “Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo”.

¹⁸ *“...para explotar plenamente sus beneficios es deseable complementarlas con acciones concertadas entre los sectores público y privado orientadas a mejorar las condiciones de desarrollo del sector productivo. Es necesario, por lo tanto, conjugar el tradicional manejo macroeconómico con una verdadera política de internacionalización, que armonice la apertura con políticas sectoriales activas orientadas a mejorar las condiciones de competitividad”*. Presidencia de la República, DNP (1994; 16).

En plan continuó la profundización de la descentralización adoptada en la Constitución a través de implementar una mayor coordinación institucional, que permitiera distribuir las competencias de forma más adecuada en los diferentes niveles de gobierno (considerando también sus características, potencialidades y necesidades), así como construir una más viable y eficiente forma de financiamiento territorial.

En el desarrollo urbano, el Gobierno Samper trabajó en dos instrumentos básicos: la política urbana y la legislación sobre la planeación. *Ciudades y Ciudadanía, La política Urbana del Salto Social*, fue elaborada por el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable y se propuso llenar el vacío de una política urbana nacional; sin embargo su formulación asumió un sesgo muy académico, que no fue suficientemente desarrollado como para convertirse en un verdadero instrumento de coordinación y canalización de las actuaciones de las entidades públicas en las ciudades. De manera que la política urbana no produjo mayores efectos en la actuación pública nacional; mientras tanto, la expedición de la ley de desarrollo territorial (388/97), elaborada paralelamente a esta política, tuvo grandes repercusiones.

La Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial) adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como un instrumento específico de ordenamiento urbano. Se trató de una figura completamente renovada de planificación física de la ciudad, que reconoció la incapacidad de los instrumentos anteriores para orientar el desarrollo e incorporó algunos instrumentos de gestión del suelo con un sustento jurídico y técnico acorde con las exigencias del desarrollo contemporáneo y con los preceptos de la nueva Constitución.

En el tema de la competitividad, se establecieron los Comités Asesores de Comercio Exterior —*CARCES*, los Consejos Regionales de Competitividad y se conformó un Comité Interinstitucional para la gestión del ordenamiento territorial y la política de competitividad, que relaciona dos elementos importantes del Sistema de Ciudades.

Como parte de los trabajos para implementar al ley 388 de 1997, especialmente en su componente regional se realizó el *Análisis del Sistema Nacional de Ciudades. Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano* (Molina, 2001). Si bien este análisis quedó sin fundamento cuando se declaró inexecutable el contenido de la ley referente a funciones de planeación regional y nacional, para los efectos de este trabajo debe resaltarse el análisis que condujo a la caracterización del sistema y la clasificación del conjunto de ciudades en 6 categorías según la prestación de servicios económicos, sociales y culturales a otros centros y territorios¹⁹.

¹⁹ Este ordenamiento funcional jerarquizó los centros urbanos a partir de variables relacionadas con disponibilidad de comunicaciones, infraestructura y servicios terciarios que permitieron la identificación de los subsistemas urbanos y las ciudades que los componen, a nivel de grandes regiones y subregiones principales, características que se consideraron esenciales para la identificación de acciones de política que hagan posible mejorar la competitividad de diferentes tipos de centros o superar situaciones de manifiesto desequilibrio y ofrecer bases para orientar decisiones de política urbana. El análisis definió una estructura del sistema de ciudades compuesta por una Metrópoli Nacional, (Bogotá), cuatro Metrópolis Subnacionales (Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga), 12 Centros Regionales Principales, 16 Centros Regionales Intermedios, así como dos categorías inferiores: Centros Subregionales Mayores y Centros Subregionales Intermedios. Este análisis fue retomado para la caracterización que se presenta más adelante.

1998- 2002 Pastrana: profundizar descentralización

El *Cambio para Construir La Paz* del Presidente Pastrana, mantuvo la línea de profundizar la descentralización con tres componentes básicos: el ordenamiento territorial, el fortalecimiento fiscal y de la gestión territorial y el seguimiento y evaluación de la descentralización (Moncayo, 2002; 33).

En el desarrollo territorial se buscó promover la competitividad regional a través del impulso a los *clusters* y con la creación de una red de centros tecnológicos empresariales. También se reactivaron los *CARCES* creados en el período anterior.

En el tema de desarrollo urbano, se planteó la necesidad de fortalecer ciudades con mayor capacidad de aporte a los objetivos nacionales, buscando por ejemplo, impulsar las alianzas público – privadas para lograr mayor atracción de inversiones y la mano de obra calificada acorde con el desarrollo específico de cada ciudad. En general se buscó que los aspectos económicos formaran parte del desarrollo urbano, agregando un nuevo componente a los temas centrales de la ley 388 de 1997, cuya aplicación se impulsó con poco éxito durante el período.

Otros instrumentos que deben mencionarse son los programas regionales Plan Caribe y Plan Pacífico, que plantearon programas y proyectos específicos para la realidad de estas zonas.

2002-2010 Uribe: seguridad. Ciudades amables, una nueva política urbana dentro de Colombia 2019.

El período de ocho años del presidente Uribe implicó la creación de un nuevo escenario para el desarrollo urbano, por el avance en la seguridad general del país y la firma de los Tratados internacionales de Libre Comercio (TLC).

En el tema territorial de este período, debe destacarse, además de la continuación en los procesos de descentralización, la formulación de una nueva política urbana, como parte del ejercicio prospectivo sobre el desarrollo del país, conocido como Colombia 2019 (Presidencia de la república, DNP, 2005).

También son determinantes para el desarrollo de la Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades, la activación de las Agendas Internas (productividad) y las comisiones regionales de competitividad, en el marco de la transformación requerida por la entrada en vigencia de los TLC.

El Plan Nacional de Desarrollo planteó por primera vez en muchos años, el desarrollo de proyectos específicos en las ciudades, en este caso de transporte urbano en las principales ciudades del país cofinanciados (y estructurados) por la Nación, así como de Macroproyectos de vivienda, que significaron un cambio radical en la política de subsidios a la demanda que se venía desarrollando desde los años 90.

El plan de desarrollo 2002-2006 del Presidente Uribe se propuso también elaborar una política de desarrollo territorial que... *“enfaticará en la consolidación a corto mediano y*

largo plazo de regiones con fines de desarrollo territorial. Con base en la identificación del conjunto de las mismas, determinará instrumentos adecuados para promoverlas, tanto desde la planificación, como desde la gestión”.

El ejercicio de prospectiva nacional *Colombia 2019*²⁰ propuso, entre otros, una organización territorial que... *“estructure territorios organizados con una calificada dotación de infraestructuras y equipamientos, con un sistema urbano-regional articulado en red, con facilidades de conectividad y comunicaciones internas y externas...”* (Presidencia de la república, DNP, 2005)

Dentro de este ejercicio debe destacarse el texto “Ciudades Amables”, en el cual se propusieron programas (Espacio público, vivienda, agua potable, saneamiento básico y transporte) que en buscaban promover “una estructura compacta para el crecimiento de las ciudades” (ciudad densa y compacta), favoreciendo mayores densidades urbanas y fortaleciendo la planificación de las ciudades, optimizando el uso de la tierra y haciendo costo-efectiva la provisión de infraestructura y de bienes y servicios”²¹

Sin embargo, estos programas no se relacionaron claramente con temas como la competitividad, ni con las políticas nacionales que la sustentan y desarrollan. Tampoco se desarrollaron y articularon con las políticas nacionales temas como las relaciones entre las ciudades y los territorios que las rodean y que se ven claramente influenciados por éstas, un tema prioritario en el ordenamiento territorial del país. Sin embargo debe destacarse la intención de articular en el territorio programas sectoriales a través de una planeación integral. El texto también propone adelantar una definición de competencias entre la Nación y los municipios que permita superar las duplicidades y vacíos existentes, en una “organización flexible y abierta a la integración”.

Ciudades Amables ha sido base para el trabajo del DNP en los últimos años (y eventualmente para algunos programas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), pero ha tenido algunas dificultades para trascender al Gobierno nacional en su conjunto y a las entidades territoriales.

Durante el período, marcado por el énfasis en la seguridad, se fueron asentando en los planes urbanos los conceptos de competitividad, sostenibilidad y equidad adoptados por la agenda internacional como los nuevos paradigmas del desarrollo urbano, e impulsados por las agencias internacionales de cooperación y crédito, un aspecto que se desarrolla en el numeral 3.2.

²⁰ Presidencia de la República, DNP (2005) *Visión Colombia II Centenario. Propuesta para discusión*. Planeta. Bogotá.

²¹ Ciudades Amables definió como principios: i) Facilitar la provisión de bienes y servicios que mejoren las condiciones de vida de los pobres; ii) Armonizar el desarrollo urbano con su entorno natural; iii) Planificar el crecimiento de las ciudades y actividades urbano-regionales, en consonancia con el desarrollo de servicios públicos, equipamientos y sistemas de transporte y movilidad; iv) Articular las políticas sectoriales (vivienda, agua potable y saneamiento básico y transporte urbano), a través de programas integrales; v) Coordinar políticas nacionales y locales para desarrollo de Macroproyectos que generen suelo para VIS y proyectos estratégicos para el desarrollo urbano (renovación urbana y equipamientos); y vi) Fortalecer las administraciones locales en la planificación del territorio, en la provisión costo-eficiente de infraestructura y servicios públicos y en la financiación y gestión del desarrollo urbano.

LA PLANEACIÓN URBANA

Paralelamente a la evolución de las políticas nacionales sobre el territorio, se pueden registrar cambios muy significativos en la forma de planeación de las ciudades y los territorios. A continuación se presentan las etapas más importantes de esta transformación.

1960 / 1980. Surgimiento de los esquemas de planeación urbana: urbanismo moderno y planeación racional

La evolución de la planeación urbana en Colombia durante el acelerado proceso de urbanización del siglo XX, muestra un cambio permanente de modelo de planeación e intervención sobre la ciudad, que se sustentan en una gran diversidad de enfoques, teorías y planteamientos con que se ha querido buscar solución a los problemas urbanos propios de las ciudades de los países en desarrollo, que no cabían en los esquemas ejercidos por las ciudades del mundo desarrollado.

En este cambio permanente de enfoque se pueden encontrar dos grandes vertientes sobre las cuales se construyeron desde los años 50s los diferentes ejercicios de planeación en la segunda mitad del siglo XX: el Urbanismo Moderno aplicado a las ciudades con que los urbanistas y arquitectos se propusieron construir la ciudad moderna según los postulados de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna – CIAM y, paralelamente a ésta, la planeación del desarrollo, que nació en el nivel nacional agenciada principalmente por economistas y planificadores que buscaban enfrentar los problemas agobiantes de las ciudades de *rápido crecimiento* a través de un instrumento (la planeación) que les permitiera superar el subdesarrollo.

Los cambios de modelo se hicieron sin evaluaciones completas sobre el tipo de planeación y gestión que se quería reemplazar, la cual se consideró como ineficiente, incompleta o simplemente anticuada por quienes impulsaron estos cambios, en general, las agencias internacionales de cooperación y/o crédito. Ahora bien, como se mostró en el numeral anterior, el desarrollo urbano tuvo un papel muy variable y, en general, poco importante en el conjunto de temas de la agenda nacional. Con las excepciones puntuales descritas, se puede afirmar que Colombia no tuvo una verdadera política urbana durante todo el siglo XX, a pesar de haber sido reclamada desde los años 60 por Currie (desde su reflexión sobre el desarrollo nacional) y por los alcaldes Gaitán Cortés y Barco, entre otros, desde las ciudades hacia el Gobierno Nacional.

El Urbanismo moderno se concretó en el país a través de los trabajos de planeación urbana de Le Corbusier y la Town Planning Association (de Wiener y Sert) para las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Tumaco en los años 50. Las actividades del CINVA en la formación de profesionales latinoamericanos para enfrentar el problema crítico de vivienda, por una parte, y los trabajos de Lauchlin Currie en la implantación de la planeación económica y su relación con la planeación urbana, por otra, fueron los caminos

paralelos al desarrollo de los planes urbanos a través de los cuales se introdujeron los conceptos y técnicas de la planeación “racional comprensiva” de origen norteamericano en el país.

Las alcaldías de Gaitán Cortés y Barco trataron infructuosamente de combinar estos dos enfoques, buscando establecer una relación entre la planeación económica nacional y la planeación urbana. Trabajos como *Alternativas para el Desarrollo de Bogotá*, contratado por la Administración Barco al Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional en cabeza de Lauchlin Currie, (CID – Universidad Nacional, 1971) son una muestra de esto. En estos ejercicios mostraron la importancia del desarrollo urbano para la nación e identificaron algunos elementos para la formulación de una política urbana nacional, que se consideraba fundamental.

Sin embargo en las ciudades siguió prevaleciendo el Urbanismo Moderno, mientras que en la Nación, se imponía la planeación sectorial. El desarrollo de algunos Programas integrales de Desarrollo Urbano en los años 70 (por ejemplo el PIDUZOB - Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá, seguido por Ciudad Bolívar -PIDUZOB II), como una alternativa a la inoperancia de los planes urbanos, no logró tampoco concretar nuevas prácticas de planeación en las ciudades. Estos planes operativos incluyeron un conjunto muy importante de obras, distribuido en subprogramas, concebidos a partir de un monto específico de recursos y no relacionados directamente con un plan urbano general; es decir, que se trataba de un programa de acción atado a un préstamo internacional y no a un plan.

Esta forma de planeación se impuso sobre la entonces confusa planeación urbana existente, debilitando sus bases y produciendo la dispersión general de la actividad planificadora de la ciudad, que se acentuó por el fortalecimiento de las empresas de servicios públicos y los llamados institutos de desarrollo urbano o de valorización encargados de construcción de las nuevas vías, que organizaron sus propias oficinas de planeación con el fin de elaborar los planes sectoriales, también desarticulados de la planeación general.

1980: La preeminencia de la Planeación integral.

Los años 80s trajeron la preeminencia de la planeación económica. Mientras las ciudades experimentaron nuevos esquemas de planeación que pudieran superar los problemas de vivienda, servicios públicos, equipamientos y transporte), la planeación económica (bajo la etiqueta de planeación del desarrollo o planeación integral) se asentó en el país en dos campos complementarios. Por una parte se fortaleció la planeación sectorial en el nivel nacional a través de la regularización de los planes nacionales de desarrollo (compuestos por sectores de inversión) y de la acción del DNP. Por otra parte, se trató de implantar esta forma de planeación en todo el país a través de la organización administrativa de los entes territoriales en los cuales se implantaron oficinas de planeación con funciones de planeación integral que eran parte integrante de los gobiernos regionales y locales.

Complementario a este esquema de planeación *en cascada* (planeación nacional, regional y local) de la Ley 61 de 1978 (Ley Orgánica del Desarrollo Urbano) que, a su vez, adoptó el Plan Integral de Desarrollo Municipal (PIM) como instrumento básico de planeación urbana y municipal. El PID pretendió replicar en el nivel municipal las funciones de planeación del nivel central y reproducir, sin ningún éxito ni lógica, la metodología y contenidos del Plan Nacional de Desarrollo en cada una de las ciudades. La puesta en práctica de este esquema de planeación sectorial, significó abandonar el ordenamiento del territorio como problema fundamental de la planeación urbanística, de tal forma que perdió su identidad como práctica específica y quedó inmersa y subordinada al plan económico y social.

La planeación física quedó inmersa en un esquema que la limitó a *espacializar* en el territorio los planes sectoriales concebidos por los grupos interdisciplinarios que formularon los planes; pero en el municipio siguió prevaleciendo la planeación sectorial a través de ejercicios como los planes viales, de transporte, de servicios públicos o de servicios sociales.

1990: La ciudad como negocio inmobiliario; énfasis en las normas

En la medida en que las obras públicas (bien sea en cada sector o en los programas integrales de desarrollo) se ejecutaban a través de programas especiales *por fuera del plan*, las oficinas de planeación municipal perdieron uno de sus pilares fundamentales: la orientación y definición de la inversión pública en el territorio urbano, quedando restringida a la formulación y aplicación de normas para regular la acción privada. En torno a la redacción de estos *códigos normativos* se concentraron los mayores esfuerzos de la administración local y se dieron los principales debates y concertaciones con el sector privado. Debates que inevitablemente condujeron a un proceso de desregulación, pues la norma discutida o concertada (*negociada* sería más apropiado) no tenía respaldo en un proceso planificador sistemático y coherente. Por lo tanto se cedió siempre ante las demandas de los privados.

El planeamiento de la ciudad se redujo entonces a un conjunto de procedimientos que regulan las relaciones entre los propietarios, los productores y comercializadores del espacio urbano y el Estado, a planificar la ciudad como el conjunto de negocios inmobiliarios que se construyen, dejando por fuera los proyectos públicos y, desde luego, toda la construcción informal. Un ejercicio de planeación que produjo el debilitamiento de la función planificadora e inició el camino hacia un modelo de desarrollo *desregulado* con mayor libertad del sector privado, sin haber asegurado las condiciones mínimas de funcionalidad de la ciudad.

Temas determinantes del desarrollo urbano como la conurbación de áreas urbanas, las transformaciones internas de la ciudad y las nuevas demandas por espacios de una sociedad en proceso de transformación, entre otros, quedaron por fuera de la reflexión urbanística. Se generó así un gran vacío en lo relativo a un régimen de obligaciones y derechos sobre el suelo. La experiencia de planeación urbana se interrumpió y se perdió contacto con las innovaciones metodológicas y conceptuales que el urbanismo y las

ciencias sociales (la economía, la sociología y la geografía urbanas) estaban produciendo sobre el tema.

En el final de los 80 y el comienzo de los 90 se hizo evidente una gran crisis urbana que se había incubado en las décadas anteriores. Las principales ciudades del país habían acumulado sobre su territorio un sinnúmero de problemas propios del crecimiento acelerado de su población sin los recursos ni el marco institucional y técnico necesario para enfrentarlos. Las ciudades, principalmente Bogotá, fueron percibidas como ingobernables, sin capacidad de inversión y con una bajísima credibilidad en sus instituciones. Una situación que tendió a agravarse por una planeación urbana impotente, sin un proyecto de ciudad capaz de aglutinar fuerzas e indicar caminos.

La Ley de Reforma Urbana

En 1989 se aprobó la Ley 9 de 1989, ley de Reforma Urbana, que intentó reestructurar la planeación con la introducción del Plan de Desarrollo Municipal que empalmó ideas de planeación sustentadas en la autonomía local y con la introducción de algunos instrumentos de gestión del suelo y de financiación del desarrollo urbano. Sin embargo, se trató de un conjunto de instrumentos novedosos utilizados en diversos países con cierto éxito²², pero que no estaban claramente articulados al Plan de Desarrollo Municipal (PDM); por el contrario se adoptaron como elementos independientes del plan lo que hizo difícil, por no decir imposible, su aplicación; de hecho los intentos de algunas ciudades por hacer uso de algunos de estos fracasaron, lo cual condujo a tener aún menos credibilidad.

De manera que la posibilidad de impulsar una nueva forma de planeación y gestión del desarrollo que impulsó la ley de Reforma Urbana no se dio; las ciudades siguieron operando con base en los *planes sectoriales* (vías, servicios públicos, educación, salud, etc.) hechos independientemente del plan. A su vez, sin pretenderlo, la ley incorporó las bases de los códigos normativos (cuya primera versión es el Acuerdo 7 de 1979 de Bogotá) que se convirtió en el modelo de planeación para las ciudades colombianas en la década siguiente.

1990 - 2000: el Ordenamiento Territorial; manejo físico de los problemas urbanos²³.

Con el propósito de reestructurar la planeación urbana para enfrentar los nuevos problemas de las ciudades, en particular la crisis que afectó a Bogotá y a otras ciudades del país en el final de los años 80s y comienzos de los 90s, el Gobierno nacional en cabeza del nuevo Viceministerio de Desarrollo Urbano, Vivienda y Agua Potable del Ministerio de Desarrollo Económico, elaboró un proyecto de ley de *reforma a la reforma urbana* según

²² El desarrollo prioritario, el reajuste de tierras y la integración inmobiliaria, la contribución al desarrollo, los pagarés y bonos de reforma urbana, el derecho de preferencia, los bancos de tierras, entre otros

²³ Este numeral está basado en el documento: Salazar, José (2009) *Ordenamiento urbano y consolidación de políticas del suelo en Colombia*, en *Las ciudades del mañana – Experiencias exitosas de gestión del suelo en Colombia*, BID, Washington.

expresión del Presidente Samper. Con él se introdujo en el país un nuevo modelo de planeación: el Ordenamiento Territorial.

La adopción del Ordenamiento Territorial

La Ley de Desarrollo Territorial, ley 388 de 1997, adoptó un nuevo esquema de planeación urbana, ahora bajo la categoría de Ordenamiento Territorial. La obligación de formular un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para todos los municipios del país, buscó recuperar la planeación urbana *física* principalmente en los territorios urbanos²⁴. Los POT fueron concebidos como el núcleo del nuevo esquema público de planeación urbana, que buscó adecuar la planeación a las nuevas tendencias del urbanismo internacional (revalorizado después de la crisis de los años 70s, en especial en Europa) y enfatizó temas de gestión y financiación del desarrollo urbano, como una forma de hacer posible la ejecución de los planes, a través de nuevos instrumentos, algunos de éstos tomados de las legislaciones de países desarrollados. Del nuevo marco de planeación urbana hay que destacar:

- El establecimiento de un régimen de suelo, en el cual la clasificación del suelo otorga derechos y deberes a quien posee un predio en un tipo de suelo establecido, fundamentado en principalmente en
- La adopción de los planes de ordenamiento territorial como instrumentos específicos que permiten realizar el ordenamiento del territorio. La obligación de adoptar estos instrumentos es un avance determinante en la planeación del municipio a mediano y largo plazo, así como para la racionalización de las inversiones públicas en obra física.
- Los instrumentos de financiación y gestión del suelo que representan también un paso muy importante para lograr que los planes puedan volverse realidad, pues su función es asegurar la ejecución del ordenamiento previsto en los planes y esquemas de ordenamiento, de tal manera que es posible hacer seguimiento y control del plan, algo que era totalmente imposible en la planeación anterior sustentada exclusivamente en normas urbanísticas desligadas de los programas y proyectos públicos. Instrumentos como los planes parciales, la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, el reajuste de tierras y la participación en plusvalía, entre otros, tienen un gran potencial demostrado internacionalmente para convertirse en mecanismo eficiente de la acción urbanística municipal.
- Los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes con participación ciudadana. Si bien tampoco se ha tenido esta participación en forma plena como se quisiera, se tiene un muy buen comienzo: los planes se conocen, las normas se

²⁴ La ley propuso articulaciones con niveles superiores (departamental o regional), que en 1999 fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional. En particular el artículo 7 que establecía las Competencias en Materia de Ordenamiento Territorial para la Nación y los departamentos, de manera que la ley en su conjunto se refirió al ordenamiento del territorio municipal, especialmente el urbano.

discuten y el desarrollo de la ciudad volvió a ser motivo de debate y tema de la opinión pública.

- La fijación de determinantes explícitos para el ordenamiento territorial, entre otras las relacionadas con la Conservación y Protección del Medio Ambiente, los Recursos Naturales y la Prevención de Amenazas y Riesgos Naturales; las políticas, directrices y regulaciones sobre Conservación y Preservación del Patrimonio Cultural; así como las infraestructuras básicas nacionales y regionales.

El marco normativo que se desarrolló a partir de la ley 388 de 1997- ley de ordenamiento territorial- es complejo y, hasta ahora, poco efectivo. Hay muchos instrumentos de “gestión” adoptados por la ley para poder ejecutar los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) que no han podido ser utilizados por las administraciones locales, quizás por su complejidad, quizás por su poca capacidad de gestión.

La implementación de los POT inicialmente en las principales ciudades y luego en el resto de los municipios del país apoyada por el Gobierno nacional en los años 2000, dio un nuevo aire a la planeación urbana, más en las formulaciones que en la práctica misma. En términos generales se puede afirmar que ha habido una apropiación, especialmente en las grandes ciudades, del tema que ha puesto a pensar a los municipios en su desarrollo futuro; programando las obras necesarias, priorizándolas y poniendo en la agenda de trabajo temas claves como la obtención de suelo. Esta reflexión ha ido acompañada por la elaboración de información básica que permite sustentar la planeación municipal de manera más precisa: un inventario de recursos naturales, la valoración del estado y necesidad de infraestructuras, la valoración y disponibilidad de suelos para localizar las diferentes de actividades, la necesidad de impulsar y apoyar desde el municipio los programas de vivienda social y los dirigidos a la dotación de equipamientos comunitarios, entre otras.

Con la entrada en vigencia del OT, los municipios tuvieron que comenzar a pensar su desarrollo futuro para elaborar los planes territoriales de mediano y largo plazo (12 años).

Un sistema de planeación dual.

La ley 388/97 definió que el ordenamiento territorial debe complementar la planeación socio - económica del municipio, buscando configurar un nuevo esquema de planeación territorial formado por dos instrumentos complementarios: (i) El POT como instrumento de planeación física para el mediano y largo plazos, con una vigencia de 12 años, que afecta el suelo y su usufructo en el mediano y largo plazos y (ii) el Plan de Desarrollo, que establece los lineamientos de política y los compromisos asumidos por cada alcalde ante la ciudadanía en su programa de gobierno, con una vigencia de 4 años.

El resultado es la existencia de dos formas de planear la ciudad. Una basada en el Plan de Desarrollo, de corte sectorial y con una intención *integral*, promovida desde el DNP con base en la ley 152/94. Otra, proveniente de la implantación del *ordenamiento territorial*, acorde con la experiencia acumulada en el manejo *físico* del territorio y que busca

incorporar instrumentos contemporáneos de planeación, gestión y financiación del desarrollo urbano, que han mostrado ser exitosos en el contexto internacional.

La primera está dirigida a planear el *gasto público* en su conjunto, es decir dentro de un plan que debe proponer el Alcalde, con metas específicas sustentada en proyectos debidamente financiados. La segunda se propone orientar la inversión pública (proyectos, programas) y regular la inversión privada (normas) en el desarrollo territorial para construir un modelo de ciudad socialmente acordado en el plan.

Es pues, un sistema de planeación dual, en el cual cada uno de sus componentes fue concebido independientemente, pero que han terminado por conformar un *sistema* de planeación urbana (o municipal) sobre el cual han venido trabajando las últimas administraciones locales.

La articulación de estos dos instrumentos, ordenada en ambas leyes, es indispensable para conformar un sistema de planeación eficiente, pues los programas y proyectos públicos del POT solo pueden ejecutarse a través del Plan de Desarrollo. Sin embargo debe reconocerse que es un proceso que aún no culmina, pues si bien el POT incluye la adopción de un Programa de Ejecución que es el compendio de obras públicas que se propone desarrollar en un período de gobierno, su formulación no es suficientemente explícita, ni está totalmente sustentada, para nutrir el Plan de Inversiones de los nuevos planes de desarrollo. Solo en la medida en que se genere una verdadera cultura de la planeación, es decir que la planeación se vuelva una práctica permanente y cotidiana, los planes podrán articularse completamente.

De manera que la consolidación del sistema de planeación está aún en proceso. Los componentes iniciales están parcialmente articulados y los que se han ido agregando solucionan problemas parciales, pero aún no forman un conjunto ordenado. Las dificultades provienen tanto de la existencia de dos formas de planeación que no han podido articularse en los últimos 50 años, como de la necesidad de desplegar un planeamiento que debe dar respuesta a problemas urbanos que podríamos llamar de primera generación (vivienda, servicios públicos, equipamientos), como de la segunda generación (transporte, renovación, periferia, patrimonio) y de la tercera (sostenibilidad, competitividad, equidad, convivencia).

Además este *sistema de planeación* debe diseñarse en función de la capacidad real de la administración para actuar y desarrollar programas en la ciudad, como de las características propias del mercado inmobiliario y la industria de la construcción existente; lo cual implica reconocer las deficiencias de gestión de las administraciones, como las profundas diferencias que existen entre éstas, que no se pueden resumir en los 3 tipos de planes de ordenamiento propuestos en la ley (menores de 30.000 habitantes; entre 30.000 y 100.000 habitantes y mayores de 100.000 habitantes). Se trata entonces de una larga tarea que queda aún para las instituciones comprometidas con el desarrollo urbano en Colombia.

La transformación de algunas ciudades a partir de los años 90.

Paralelamente a estos procesos, deben enfatizarse los procesos de transformación (positiva) de algunas ciudades del país, que han venido ocurriendo desde los años 90, y que pueden marcar elementos que se deben considerar en el rumbo a seguir en el fortalecimiento del Sistema de Ciudades en Colombia.

En este contexto debe destacarse el proceso de *reversión de la crisis* ocurrido desde los años 90s en Bogotá, donde un conjunto de medidas institucionales, financieras y de gobernanza, sumados a programas de cultura ciudadana y de recuperación urbanística de la ciudad (movilidad, espacio público, equipamientos), liderados por el sector público, permitió que la ciudad pasara de ser una ciudad inviable en el comienzo de los años 90 a ser premiada como *la ciudad con mejores prácticas en el mundo* en la Bienal de Venecia de 2006.

Esta reversión de la crisis que afectó la ciudad en los años 80, fue la base de una nueva concepción del desarrollo urbano que le permitió volver a plantearse grandes desafíos para el futuro. Implicó transformaciones el esquema de gobierno y de convivencia entre los ciudadanos; el saneamiento financiero y la fortaleza de la inversión social; el incremento en la capacidad de la administración pública y de la planeación y la acción urbanística directa en la ciudad. Paralelo con estos grandes cambios se produjo una importante transformación urbanística que incluyó la recuperación del espacio público, la construcción de un nuevo sistema de transporte, nuevos equipamientos urbanos y programas de vivienda social.

La puesta en práctica de la cultura ciudadana y el descenso en la violencia, la recuperación de la acción pública en la ciudad y la reconstrucción urbanística de la ciudad (construcción y recuperación espacios y edificios públicos, nuevo sistema de transporte y de movilidad urbana, nuevos colegios, jardines sociales, centros de servicios sociales integrados, centros de atención transitoria para los habitantes de la calle, la red de cuatro Bibliotecas metropolitanas, los nuevos parques y los recuperados, entre otros), concretó e hizo visibles los logros de la ciudad, con mejoras palpables en la calidad de vida y las visión de futuro de los ciudadanos.

Los ciudadanos vieron una nueva capacidad de gestión pública, asociada a una nueva cultura ciudadana de respeto por lo colectivo y a la posibilidad de avanzar aún en períodos en los cuales el país tenía graves problemas para enfrentar su desarrollo.

Algo similar debe decirse de Medellín, que desde los años 2000 inició un proceso de mejoramiento de su desarrollo que, además de la recuperación urbanística, le ha permitido re-pensarse en el desarrollo económico y social. En este caso son destacables además de los programas de intervención urbanística en todo tipo de áreas urbanas, especialmente las más problemáticas, la planeación urbana y metropolitana con énfasis en temas económicos y ambientales, que la ponen en la vanguardia de las ciudades del país. Y aún más destacable son las asociaciones en los diferentes niveles de gobierno (Departamental, Metropolitano y Local) y entre el sector público y privado, que han sido fundamentales para mantener un desarrollo sostenido en las últimas décadas a pesar de los inmensos problemas de violencia que tuvo la ciudad.

Otras ciudades como Barranquilla emprendieron más recientemente procesos de transformación liderados por el sector público, con participación activa del sector privado. Las *buenas prácticas urbanas* de Barranquilla y el mantenimiento de una tasa especialmente baja en el desempleo en Bucaramanga son, entre otros, ejemplos importantes que marcan nuevas bases para el fortalecimiento del Sistema de Ciudades en Colombia.

UN NUEVO ESCENARIO PARA EL DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL

En los últimos años se ha ido consolidando un nuevo marco para el desarrollo de las ciudades en Colombia. Si bien la adopción de la Constitución en 1991 marcó un cambio importante en la planeación urbana y en forma de actuar del Gobierno nacional sobre las ciudades, en la primera década del siglo las condiciones generales de desarrollo del país cambiaron en forma importante, con lo cual se ha creado un nuevo escenario para la formulación de una política urbana.

En primer lugar el cambio radical en las condiciones de seguridad en el país hace posible reemprender los esfuerzos por incrementar el crecimiento del desarrollo. A esta condición de base debe sumarse el acercamiento del Gobierno nacional a los temas del territorio, iniciado en Ciudades Amables y que se ha fortalecido con la visión territorial incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, entre los cuales se encuentran esta Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades, como parte de una renovada Política Nacional de Competitividad (2032). Al mismo tiempo el Congreso de la República aprobó la Ley de Orgánica Ordenamiento Territorial (LOOT), en trámite durante casi 20 años, que plantea nuevas posibilidades de planeación y asociación a las entidades territoriales.

Este nuevo escenario genera las condiciones para la puesta en práctica de un importante cambio cualitativo en el manejo de las ciudades desde el entorno nacional y el reconocimiento y conceptualización del nivel regional, muy debilitado desde el proceso de descentralización en los años 80s.

El Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) *Prosperidad para Todos* del Gobierno Santos recoge parte importante de las experiencias de política nacional territorial descritas en los numerales anteriores, al proponer “...un enfoque regional que parte de reconocer las diferencias regionales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades de cada región, teniendo en cuenta las particularidades de sus diversos grupos poblacionales (...) las particularidades geográficas, geológicas y los variados climas determinan la ocurrencia de diferentes eventos naturales que afectan la vida humana, el funcionamiento de la economía y el desarrollo regional (...) El enfoque regional busca reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y movilizar las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional. Para ello, se requiere definir

incentivos en materia de localización de actividades productivas y de asignación de inversiones y recursos, y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales. Así mismo, el enfoque regional facilita la articulación de éste y de futuros planes nacionales de desarrollo con los planes y procesos de planificación y gestión territorial, lo cual a su vez contribuye al fortalecimiento de las relaciones Nación-territorio y al logro conjunto de los objetivos de crecimiento económico, ampliación de oportunidades sociales y buen gobierno” (DNP, 2011).

Este plan fue acompañado de un nuevo ejercicio de regionalización – no adoptado formalmente- mediante el cual el Gobierno nacional *se propone avanzar en una nueva relación Nación- Territorios para potenciar los impactos de las acciones públicas, bajo la premisa de que los grandes objetivos nacionales en materia de crecimiento económico, generación de empleo, buen gobierno, reducción de la pobreza y la desigualdad ... entre otros ... se logran en un contexto de reducción de las desigualdades intra e inter regionales.*

La regionalización se basó en un Indicador de capacidades de desarrollo endógeno (IENDOG), construido con base en la metodología estadística de análisis de factores, que combina los siguientes factores: (i) Condiciones sociales (45%): mide el bienestar de los individuos en el territorio; (ii) El factor de densidad (16%): mide la concentración de la población y de las actividades económico-financieras en el espacio geográfico (favorecen la competitividad) y (iii) El factor de crecimiento (39%): relaciona los factores productivos de capital humano e institucional.

El resultado fueron 4 tipologías de municipios con condiciones similares para el desarrollo endógeno, que fueron agrupados en regiones que poseen condiciones similares de desarrollo: Central, Caribe, Nororiental, Sur, Amazorinoquía y Pacífico.

Como complemento para el cumplimiento de los propósitos del plan, se identificaron un conjunto amplio de medidas de lineamientos en para la descentralización y el ordenamiento territorial, entre las cuales se destacan para el objetivo de esta Misión: (i) el diseño de esquema de incentivos para figuras asociativas; (ii) el impulso a la agenda legislativa de Ordenamiento Territorial; (iii) la formulación de política diferencial para definir criterios, instrumentos, procedimientos y responsables para la relación Nación – Territorio (desarrollo principios de concurrencia, subsidiariedad, coordinación y complementariedad); (iv) la institucionalización de mecanismos de articulación Nación – Territorio (Contratos plan); (v) La distribución flexible, gradual y diferenciada de competencias; (vi) La modernización de las normas para el buen gobierno territorial (Planeación, Responsabilidad fiscal, Sistema presupuestal, etc.); (vii) El mejoramiento de capacidades para fortalecer la capacidad impositiva y potencialidades económicas de los municipios; (ix) La formulación de política de desarrollo local; (x) Diseño del Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial²⁵

²⁵ El ejercicio de regionalización propuso un programa para mejorar la capacidad institucional territorial, que es muy desigual en el país, a través de potenciar los esfuerzos del Gobierno Nacional hacia la promoción del desarrollo regional y optimizar la asignación de recursos, lograr convergencia regional en las capacidades institucionales,

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) recientemente adoptada, creó nuevos instrumentos e instancias de trabajo para la coordinación de las políticas nacionales en los territorios. En este sentido debe destacarse la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) como instancia para el manejo del Ordenamiento Territorial en el país, así como Comisiones regionales en todos los departamentos que, en conjunto, pueden ser pensados como instancias adecuadas para articular las políticas sectoriales y las territoriales en cada una de las regiones del país²⁶.

Las Comisiones Regionales de Ordenamiento (CROT) son instancias de carácter técnico asesor en materia de ordenamiento territorial y descentralización. La LOOT dio facultad a las asambleas y consejos para su conformación. Las Comisiones Departamentales, Distritales y Municipales de Ordenamiento Territorial son el espacio interinstitucional para que las entidades territoriales puedan desarrollar de manera articulada al interior de cada entidad territorial y con el gobierno nacional, las atribuciones relacionadas con el ordenamiento territorial, y aplicar otros instrumentos complementarios previstos en la LOOT, el PND 2010- 2014, el Sistema General de Regalías, orientados también a promover el desarrollo local y regional.

A su vez, la LOOT puso a disposición de las entidades diversas formas de asociación, tales como:

- Los Convenios/Plan, que promueven la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial entre la Nación y las asociaciones de entidades territoriales.
- Las Asociaciones municipios y regiones, sobre las cuales hay una importante experiencia en el país²⁷.
- Las Regiones de planeación
 - o Regiones de Administración y Planeación (RAP), concebidas como entidades conformadas por dos o más departamentos con continuidad geográfica, cuyo financiamiento se realizará por medio de los recursos o aportes de cada una de las entidades que conforman la región y por medio

aumentar la gobernabilidad territorial, hacer una atención diferenciada de acuerdo a las capacidades y potencialidades, adoptar estímulos para mejorar la gestión (premios, cursos) y generar de acuerdos y alianzas, entre otros.

²⁶ “La planificación territorial debe articular las diferentes planificaciones sectoriales (social, económica, infraestructuras, equipamientos, medio ambiente, etc.) en una propuesta del modelo territorial de organización del territorio”. Departamento Nacional De Planeación: Secretaria Técnica De La COT. Propuesta preliminar de Lineamientos de Ordenamiento Territorial. Marzo 13 de 2012.

²⁷ Entre otras , pueden citarse las siguientes iniciativas regionales con apoyo institucional: 1. Asociación del Macizo Colombiano- ASOMAC, 2. Asociación de municipios de la región del alto Patía, 3. Ecorregión Eje cafetero, 4 Mesa Regional de Planificación Bogotá Cundinamarca, 5. Plan de Desarrollo Sostenible de la Mojana, 6. Plan Estratégico de Desarrollo del Sur del Cesar, 7. Proyecto de aprendizaje para el desarrollo sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, 8. Región Sur Colombiana, 9. Programa para la reconstrucción y desarrollo sostenible del Urabá Antioqueño y Chocoano y Bajo y Medio Atrato, 10. Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, 11. Programa de Apoyo al Departamento del Cauca, 12. Corporación Metropolitana de Planeación y Desarrollo de Bucaramanga, 13. Apoyo al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 14. Apoyo a la armonización de los POT del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 15. Apoyo a Barranquilla y su Área Metropolitana, 16. Plan Maestro del Valle del Cauca – Ciudad Región en el Plan departamental, 17. Distrito Leticia y Puerto Nariño. Además de esto existen 5 áreas metropolitanas legalmente creadas y cerca de 60 asociaciones de municipios (a 2007).

de incentivos que defina el Gobierno Nacional. No generarán gastos del presupuesto general de la Nación ni del Sistema General de Participaciones ni del Sistema General de Regalías.

- Regiones de Planeación y Gestión (RPG) que son instancias de asociación de entidades territoriales que pueden actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional. Son las encargadas de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.

Desde luego el primer nivel de coordinación en este propósito es la elaboración de planes regionales, que deben seguir las directrices de ordenamiento territorial emanadas de la COT y que permitan articular los objetivos territoriales con las políticas económicas y sociales del nivel nacional.

También debe mencionarse el nuevo Sistema Nacional de Regalías que creó nuevas instancias de decisión (los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD) en las cuales participan tanto el Gobierno nacional, como las Gobernaciones y las Alcaldías. Estas instancias operaran en los diferentes niveles (nacional, regional o local) y para los diferentes objetivos que cubren los recursos: Fondos de Compensación, de Desarrollo y de Ciencia y Tecnología; regalías directas, contratos plan, entre otros; buscan lograr una distribución de los recursos que puede vincularse a los programas de desarrollo. Dentro de los proyectos que se financien con estos recursos, se privilegian aquellos que tienen un componente supramunicipal (regional) que se desarrollará a través de los contratos/plan.

LA ARTICULACIÓN ENTRE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS TERRITORIALES.

El legado histórico

Las consideraciones anteriores permiten afirmar que desde que se aceleró el proceso de urbanización hasta el final del siglo XX, la Nación y las administraciones locales de las ciudades no lograron, sino excepcionalmente, concertar una actuación conjunta para atender tanto los problemas del desarrollo urbano, como las potencialidades que el proceso de urbanización proponía; los intentos de articulación entre las políticas nacionales, de corte económico y sectorial, y las políticas urbanas o regionales, de corte territorial no lograron producir los resultados de desarrollo esperados.

Entre estas políticas deben destacarse aquellas dirigidas al fortalecimiento de ciudades intermedias o alternas que se desarrollaron en el período comprendido entre el Gobierno de Lleras Restrepo (66/70) y el de Virgilio Barco (86/90) y que buscaron al mismo tiempo frenar la migración hacia las grandes ciudades y descentralizar hacia ciudades menores el desarrollo económico – industrial. Sus resultados son muy escasos, pues no tuvieron mayores efectos en el desarrollo urbano; tanto por la falta de continuidad como por la dificultad de poner en marcha instrumentos efectivos. Las propuestas de Currie en sentido contrario, tampoco lograron transformar el desarrollo de la ciudad para convertirlo en el

motor del desarrollo económico, como se proponía; fue el fracaso del intento más sólido para articular de las políticas macroeconómicas con las políticas urbanas.

Exceptuando esos períodos, puede afirmarse que hasta el final del siglo, el nivel nacional consideró que los problemas de las ciudades no eran de su órbita y que por lo tanto, debían solucionarse en las ciudades mismas; su interés por impulsar la planeación urbana solo fue circunstancial, específicamente referido a la necesidad de concretar políticas públicas sectoriales (vivienda, agua potable, saneamiento, transporte, abastos) en los territorios.

A su vez, el desarrollo de una planeación regional (o departamental, para el caso de esas divisiones administrativas) fue prácticamente inexistente; los desarrollos iniciales de los años 50s a través de las Corporaciones autónomas regionales (CVC y CAR), no tuvieron continuidad en el tiempo; poco a poco perdieron fuerza y quedaron aislados hasta su liquidación en los años 90s, al ser convertidas en entidades departamentales para los temas ambientales. Las propuestas de regionalización se hicieron principalmente en el período 60/80 para acompañar las políticas de desarrollo regional no tuvieron repercusiones directas sobre las políticas nacionales y ha quedado como meros ejercicios académicos.

El proceso de descentralización cambió fundamentalmente la forma de intervención del Gobierno nacional en las ciudades, pues debilitó los instrumentos para intervenir en el desarrollo urbano en todas sus dimensiones (física, económica, social e institucional). Si bien es cierto que la descentralización permitió el “renacimiento” del municipio y, de cierta manera, la modernización de algunas administraciones locales, al mismo tiempo, debe reconocerse el debilitamiento de los niveles intermedios por la completa autonomía de los municipios y el debilitamiento de los instrumentos nacionales para intervenir en el desarrollo urbano. La descentralización trajo cierta duplicidad en los programas públicos (que quedaron en manos de los municipios pero siguieron siendo agenciados por la nación), al tiempo los instrumentos para apoyar el desarrollo integral de las ciudades (la esfera económica y de equipamientos urbanos, por ejemplo), entraron en desuso.

Todo esto indica que es necesario repensar el proceso de descentralización, al tiempo que concebir y recomponer un nuevo “pacto” entre la nación y las entidades territoriales, que aún no se ha prefigurado.

En las últimas décadas se ha fortalecido el tema ambiental (sobre todo por la abundante legislación normatividad que se ha adoptado), que lleva implícita un alto componente territorial y que por lo tanto podría haber suplido en parte la falta del componente territorial en las políticas sectoriales del Estado. En lo que se refiere a las ciudades, el POT de la ley 388 de 1997 tiene un importante contenido ambiental; sin embargo, este contenido no ha significado construir una comunidad de intereses al menos al interior de las ciudades entre las exigencias ambientales y los otros aspectos del desarrollo. Por el contrario, los temas ambientales han sido más bien una fuente permanente de desacuerdos y pleitos entre las ciudades y las autoridades ambientales. Tampoco las autoridades ambientales han logrado, o siquiera perfilado, esquemas de

planeación regional – supra-municipal – que son propios de una aproximación ambiental, que pudieran llenar el vacío de planeación en este nivel.

De manera que hasta el fin de siglo, por lo menos, la política urbana nacional fue netamente sectorial (vivienda y servicios públicos); discrecional y episódica (proyectos puntuales, transporte, espacio público, gestión del suelo).

A su vez, las ciudades no se han preocupado por el desarrollo económico y la productividad. Solo indirectamente, a través de los programas de servicios públicos, vivienda o transporte, las administraciones locales han influido en la productividad de la ciudad; pero en general los temas económicos estuvieron por fuera de la agenda de preocupaciones locales. Solo recientemente, las experiencias exitosas de recuperación urbanas llevadas a cabo en Bogotá y Medellín y otras ciudades puntuales comenzaron a pensar en la sostenibilidad del desarrollo en todas sus dimensiones (ambiental y económica, principalmente) lo que las llevó a enfrentar el desarrollo económico futuro de la ciudad y, por lo tanto, conocer y explorar las múltiples experiencias internacionales sobre este aspecto. De estas experiencias solo un tema ha tenido una difusión importante: la ciudad región.

La Planeación urbana ha sido inefectiva, pues ha enfatizado excesivamente los objetivos físicos, pero sobre todo porque ha sido incapaz de orientar y programar la inversión pública municipal o distrital que, paradójicamente, se sigue haciendo desde procesos de planeación sectorial. De manera que dentro de la ciudad tampoco se ha podido dar un enfoque territorial a la inversión pública; en lo que tiene que ver con el territorio, la puesta en práctica del ordenamiento territorial no ha logrado transformar la dinámica de una planeación urbana reducida a una labor de regulación de la inversión privada a través de las normas urbanísticas, eso sí, muy profusas y complejas, que se definen muy “arbitrariamente”, en una “concertación” (negociación?) con el sector constructor. Un tipo de normas regulatorias que ha sido, paradójicamente, inflexible a los cambios en los mercados y las demandas.

Los paradigmas de la agenda internacional

El largo trasegar de las políticas urbanas y territoriales desde mediados del siglo XX, ha producido efectos marginales que todavía no conforman un marco adecuado para el desarrollo de las ciudades colombianas. Es evidente que los problemas básicos de la ciudad que el planeamiento debe enfrentar siguen vigentes: vivienda, servicios públicos, equipamientos, transporte y el desarrollo económico y social, entre otros.

Si bien las ciudades mayores han logrado tener coberturas casi totales en los servicios públicos, otras ciudades menores siguen presentando déficits importantes. Al mismo tiempo en casi todo el universo urbano colombiano el déficit de vivienda ha sido persistente y los problemas de movilidad siguen sin resolverse²⁸. A estas dificultades se

²⁸ Esta dificultad impide temas como la sostenibilidad, pues los barrios piratas son la principal fuente de destrucción del medio natural, o la productividad, competitividad y equidad, tanto por las precarias condiciones de vida de esa

han sumado otros temas propios de los desarrollos metropolitanos (transporte y servicios supramunicipales, renovación, periferia, patrimonio) y aquellos de la agenda internacional contemporánea, que se mostraron atrás: Sostenibilidad (ocupación del territorio y manejo de los recursos ambientales y la utilización racional de los pocos suelos disponibles); Competitividad (Creación de un territorio – supramunicipal- y un ambiente propicio para el desarrollo económico) y Equidad (Acceso a los bienes y servicios urbanos, en particular, al suelo urbanizado para el desarrollo de programas de vivienda).

Estos nuevos paradigmas del desarrollo urbano contemporáneo, exigen en las ciudades del mundo en desarrollo poner en marcha una serie de acciones que se suman a la lista deberes que quedan de la sucesión de estrategias desplegadas por las agencias internacionales de crédito para la solución de las ciudades *de los países en desarrollo* desde la segunda mitad del siglo XX. La gran mayoría de estas estrategias han tenido poca duración y consistencia (o simplemente se han olvidado) y, al igual que los modelos y enfoques de la planeación urbana, han sido cambiadas por otras que aparentemente si permitirán, por fin, superar el crónico subdesarrollo que aqueja las ciudades.

En este contexto, hay que admitir que el desarrollo de la ciudad de los países en desarrollo no ha tenido respuestas eficientes; problemas como la informalidad, las inmensas periferias pobres, mal conectadas y mal dotadas y la movilidad, entre otros, siguen sin repuesta. Los cambios sistemáticos en la estrategia de desarrollo o en el tipo de planes o de formas de intervención no han logrado que la ciudad logre construir un futuro cierto hacia el cual apuntar sus esfuerzos. Tampoco los importantes estudios que se realizaron para analizar el desarrollo de estas ciudades lograron cambiar las formas de intervención en el desarrollo de las ciudades; así por ejemplo, de esto el Estudio Urbano (City Study) del Banco Mundial en los años 77/79 para Bogotá y Cali, en el cual se analizaron diferentes aspectos del desarrollo de las ciudades de rápido crecimiento y se hicieron múltiples y muy interesantes recomendaciones de políticas, no fueron puestos en práctica.

En lo que se refiere a la creación de plataformas y ambientes propicios para mejorar la competitividad de la ciudades, la aplicación de las recetas de eficiencia consecuentes con la globalización (política de liberalización, disminución del sector público y privatizaciones, entre otras), no consideró que ciudades latinoamericanas tenían menos ventajas competitivas y, sobre todo, que no disponían de los recursos (económicos, técnicos, humanos) para prepararse para competir internacionalmente, pues al mismo tiempo que debían realizar correctivos indispensables en su desarrollo precario e in equitativo, debían responder a los objetivos propuestos por la agenda internacional²⁹.

En la práctica, la realización de los programas para lograr el desarrollo sostenible, la mayor productividad de la ciudad y la equidad en el acceso a bienes y servicios urbanos no

población como por la incapacidad de la administración de gestionar su territorio, un tema fundamental en la competitividad internacional.

²⁹ De manera que esas ciudades quedaron sometidas a un desafío de doble perfil: (i) colocar a la ciudad en condiciones de competir en el mercado internacional y atraer inversiones y (ii) responder a las demandas de la población urbana, logrando extender el acceso de toda la población a los bienes y servicios urbanos. (Balbo, 2003).

ha sido una labor fácil; los programas de competitividad y sostenibilidad han podido hacerse compatibles solamente en algunas ciudades del mundo desarrollado, que han podido adaptar las estructuras urbanas a las exigencias de la globalización, a la vez que han ido consolidando un *desarrollo urbano sostenible*. Esas ciudades aprovecharon la expansión inusitada del comercio internacional para vincularse a los procesos más dinámicos de desarrollo³⁰, emprendiendo la realización de grandes operaciones urbanas para cualificar zonas urbanas específicas y crear nuevos espacios de inversión para atraer inversiones y competir con sus productos en el mundo.

Pero las ciudades del tercer mundo deben atender paralelamente las exigencias de la globalización y la sostenibilidad, al tiempo que emprender programas de lucha contra pobreza y las desigualdades³¹. De manera que las ciudades de la región no han podido crear condiciones estructurales para atraer la inversión internacional, ni han podido encontrar caminos viables para el desarrollo económico y social de sus territorios; las grandes transformaciones en la estructura urbana propuestas o imaginadas no se han emprendido por la falta de capacidades técnicas y financieras tanto públicas como privadas³². Al mismo tiempo, los programas dirigidos a la sostenibilidad han sido recortados y aplicados muy parcialmente, con resultados poco halagadores.

A pesar de estas dificultades, el desarrollo sostenible ha penetrado los discursos en torno al desarrollo de la ciudad latinoamericana y ha producido, como en el caso colombiano, una abundante legislación sobre el tema, que aboga por controles y fuertes cambios en el desarrollo de las ciudades. También, el propósito de lograr una *inserción positiva* en la economía globalizada se ha convertido en elemento determinante de los planes de las grandes ciudades latinoamericanas³³.

³⁰ Con base en la potenciación de sus ventajas comparativas: fuerza de trabajo altamente calificada, puertos y aeropuertos estratégicamente localizados, infraestructuras de transporte y grandes facilidades de comunicaciones. fuerza de trabajo altamente calificada, puertos y aeropuertos estratégicamente localizados, infraestructuras de transporte y grandes facilidades de comunicaciones. (The Development Planning Unit, University College London, 2002: 12)

³¹ La Agenda Hábitat, emanada de la Conferencia de Estambul en 1.996 (Habitat II Conference) y refrendada en la Cumbre del Milenio, que exige combinar la meta de un desarrollo sostenible, con la acción local de corto y mediano plazos para lograr desarrollos que faciliten la lucha contra la pobreza y las desigualdades que afectan el conjunto de la vida de las comunidades de muchas ciudades (UNCHS, 1997). Para un análisis más completo de los desafíos urbanos ver World Bank, 2000.

³² En este contexto, solo algunas ciudades latinoamericanas (México y Sao Paulo principalmente) han logrado efectuar en la última década algunas transformaciones en la estructura urbana, de forma que la localización de actividades en el territorio urbano y en la región ha producido nuevas dinámicas e interdependencias crecientes en los diversos territorios: ciudad central, núcleos urbanos conurbados, núcleos y territorios rurales. Se lograron conformar regiones metropolitanas relativamente integradas a la economía internacional, agrupando otras ciudades y poblaciones y territorios circundantes en una gran aglomeración que impulsa sus ventajas comparativas. Pero la mayoría de la ciudades de la región han tenido crecimientos más “tradicionales” desde el área central hacia la periferia (Bogotá, Quito Lima y Santiago), necesariamente influidas por las nuevas corrientes globalizadoras, pero sin el efecto deseado; en estos casos los sectores más dinámicos e innovadores de la economía se siguieron localizando en la ciudad central o en otras ciudades principales (Jordan, 2003)

³³ “Para Latinoamérica el desafío de la globalización, consiste substancialmente en lograr ser parte de una red de flujos que la configuran, o quedar excluidos, y por lo tanto volverse periféricos y marginales. Pero más que en cualquier otra parte del mundo, se trata de un desafío que tiene lugar primero que todo y sobre todo en las ciudades, donde se concentra no sólo la mayor cantidad de población, sino el mayor aporte al producto bruto interno, donde se registran los

En este contexto ha surgido una cuarta noción, la de gobernabilidad, como un elemento fundamental para poder llevar a cabo los objetivos trazados. A través de una mayor gobernabilidad, las ciudades (especialmente las del mundo en desarrollo) podrían ser capaces de resolverlos problemas y abordar los temas claves del desarrollo. *“La buena gobernabilidad es el resultado de la acción de gobierno, la colaboración entre las administraciones de los agentes socio – económicos y la participación ciudadana”* (Fernández, 2006; 33). Es decir que es necesaria la gobernabilidad para lograr equilibrar y hacer compatibles las acciones para lograr la sostenibilidad del desarrollo urbano, la equidad en sociedad que la habita y la competitividad del tejido productivo.

En los países en desarrollo cada vez más urbanizados como Colombia, se ha decantado un consenso inicial que indica que la promoción del desarrollo sostenible debe estar fundamentada en bases de crecimiento económico, igualdad social, cohesión cultural y protección ambiental³⁴, que requieren una amplia gobernabilidad para llevarlos a cabo.

Ahora bien, no es posible pensar en que uno de estos elementos tiene la prioridad y deba ser abordado primero, mientras los otros esperan su desarrollo para iniciar los programas para ser enfrentados. También es cierto que no todas las exigencias y principios de la acción en cada uno de estos son compatibles y complementarios. De manera que, en últimas, cada ciudad deberá a su manera fijar prioridades y estrategias de desarrollo con base en su propia realidad y en las metas concretas para el corto, mediano y largo plazos, incluyendo y combinando acciones relacionadas con cada una de las metas expuestas.

mayores aumentos en la productividad y se efectúan las mayores innovaciones” Ricardo Jordán Ciudad y Desarrollo en América Latina y el Caribe (Jordán, 2003; 73).

³⁴ Los enfoques radicales desde lo ambiental, que primaron en las décadas de los años 80, han ido evolucionando hacia propuestas intermedias que hacen más viable incorporar las agendas ambientales al desarrollo urbano de los países en desarrollo. Han surgido enfoques “reformistas”, que intentan transformar las conductas de los consumidores a través del propio mercado, acompañado de incentivos a la producción “ambientalmente” más amigable. Paralelamente un enfoque “intervencionista” busca hacer más efectiva la legislación ambiental y reforzar la regulación para construir ciudades más amables y humanas, que ofrezcan mejor calidad de vida y mayores oportunidades a sus habitantes. (Hassan, A. Y Zetter R., 2002)

EJERCICIO DE PROSPECTIVA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL REGIONAL.

CONSIDERACIONES INICIALES DEL EJERCICIO PROSPECTIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL³⁵

El ejercicio prospectivo del Sistema de Ciudades desde el Ordenamiento Territorial se propone aportar elementos para la toma de decisiones en el corto plazo, con base en los escenarios posibles en los cuales se podrán desarrollar las ciudades colombianas. La construcción de visiones del sistema de ciudades en el mediano y largo plazo, busca aportar al desarrollo de la Misión en el conocimiento de los retos y oportunidades que tiene el Sistema de Ciudades, así como las tendencias observadas y sus cambios.

El ejercicio prospectivo no se propone reemplazar los procesos de planeación territorial tradicionales; por el contrario, los reconoce y complementa en la medida en que puede proporcionar algunos elementos de reflexión sobre las ciudades sobre las incertidumbres que existen en el escenario de su desarrollo en el futuro.

El ejercicio prospectivo para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades desde la óptica del ordenamiento territorial implica trabajar en dos direcciones:

- Las políticas de la nación hacia las ciudades (y regiones) y la planeación urbana en relación con estas políticas.
- La búsqueda de un trabajo conjunto entre la nación, las regiones y las ciudades, como forma privilegiada de incrementar el crecimiento económico y fortalecer el Sistema de Ciudades.

En este contexto se busca que las políticas nacionales tengan un componente territorial explícito, es decir que su aplicación en las regiones y ciudades tenga en cuenta las condiciones específicas del desarrollo de ese lugar concreto del territorio nacional. Esto implica un cambio profundo en las políticas nacionales, pues no se supera con agregar una política más a la formulación de las políticas, sino de influir en la formulación de la política como tal, en su propia naturaleza.

En segundo lugar, se busca que la planeación urbana tenga la capacidad y flexibilidad necesarias para abordar los temas del desarrollo adecuados para fortalecer el Sistema de Ciudades e incorporar los componentes que una política de esta naturaleza le solicita. Por lo tanto es necesario introducir un cambio importante en el esquema “dual” de planeación urbana que se viene ejerciendo en las ciudades colombianas, que enfatiza por una parte el *programa de gobierno* de corto plazo de una administración a través del Plan de Desarrollo y, por otro, la regulación de la construcción privada en las ciudades a través de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) , por un esquema más amplio que

³⁵ Los pasos del ejercicio prospectivo tuvieron como referencia el *Estudio de prospectiva Territorial*, elaborado por José Miguel Fernández Güell, Profesor Titular de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Madrid, para la Asociación para el Plan Estratégico de la Ciudad de Burgos en 2009, con el apoyo del personal de la Asociación y disponible en <http://burgosciedad21.org/adftp/informe%20definitivo%20GUELL%20NOV%2009.pdf>

incorpore las exigencias económicas, sociales y culturales que el fortalecimiento del Sistema de Ciudades implica.

En tercer lugar, cualquier tipo de acción hacia las regiones implica el fortalecimiento de los departamentos o las regiones, que deben jugar un papel determinante en el desarrollo de cualquier política hacia los territorios. La literatura internacional ha coincidido en resaltar la región como el lugar donde es posible relacionar las políticas nacionales de orden económico, con las políticas locales de ordenamiento territorial.

Características del ejercicio prospectivo del Sistema de ciudades

El ejercicio que aquí se presenta tiene una serie de características que es necesario tener en cuenta para entender su alcance y resultados.

En primer lugar, se trata de un ejercicio sobre un tema complejo, el Sistema de Ciudades, sobre el cual hay pocos antecedentes en los ejercicios de prospectiva conocidos. En el ámbito territorial los ejercicios prospectivos han tenido como objeto los países y, posteriormente, algunas ciudades; más recientemente se ha buscado aplicar ejercicios prospectivos en las regiones³⁶, pero son apenas ejercicios que comienzan.

“Los contextos en los que puede aplicarse la prospectiva son igualmente amplios. Hasta la fecha, gran parte del trabajo realizado se ha centrado en la competitividad nacional y, sobre todo, en fijar prioridades y objetivos estratégicos para determinadas áreas de investigación en ciencia y tecnología. Pero la prospectiva también puede ocuparse –y a menudo lo hace– de cuestiones sociales, políticas y culturales como el cambio demográfico, los problemas del transporte y las cuestiones medioambientales. De hecho, una de las principales conclusiones obtenidas de los ejercicios de prospectiva realizados hasta la fecha es que las cuestiones científicas y tecnológicas están intrínsecamente ligadas con un conjunto más amplio de factores sociales. Del mismo modo, es imposible considerar el desarrollo de las cuestiones sociales a largo plazo sin tener en cuenta la relevancia de los conocimientos científicos y tecnológicos en constante evolución”. (Comisión Europea, 2002; 25)

En el caso de las ciudades, los ejercicios prospectivos suelen formar parte de procesos de planeación estratégica, en los cuales se han trasladado los métodos de un tipo de

³⁶ En 2002 la Comisión Europea publicó una “Guía práctica de prospectiva regional en España”, a través de la cual se buscaba fomentar los ejercicios prospectivos en toda la Comunidad Europea, considerando que... *“La prospectiva a nivel regional puede desempeñar un papel de catalizador en el lanzamiento de iniciativas y el establecimiento de condiciones marco que propicien la innovación (en su sentido más amplio). La prospectiva regional también puede servir para seguir las iniciativas que se lleven a la práctica, y proponer mejoras y cambios durante su aplicación. Asimismo, contribuye al fortalecimiento de la identidad regional, sobre todo en la transición a las economías regionales postindustriales basadas en el conocimiento. La prospectiva regional tiene también un papel importante en la reforma de la gobernanza europea. Por otra parte, podría contribuir significativamente al éxito de la ampliación de la Unión Europea, ayudando a regiones tanto de los Estados miembros como de los países candidato a encontrar su lugar en el futuro paisaje económico europeo”.* (Comisión Europea, 2002:V)

ejercicio propio de las empresas privadas, lo que implicó importantes adecuaciones, pues es claro que el objetivo de una empresa y el de una ciudad no son fácilmente asimilables.

En segundo lugar, si bien es posible identificar variaciones importantes en la metodología de los ejercicios prospectivos, en general estos tienen un alto componente de participación de los diferentes actores del territorio objeto, que le dan sentido y proporcionan aportes esenciales en el proceso. Para este proceso se han definido al menos cinco pasos generales: anticipación, participación, trabajo en red, visión y acción. A escala territorial esto implica... *“que los factores de proximidad adquieren mucha mayor importancia”* (Comisión Europea, 2002; 26).

El proceso de participación es particular en el caso de un ejercicio prospectivo sobre el Sistema de Ciudades en Colombia. Parte de él se podría obviar con el desarrollo de los talleres regionales que se llevaron a cabo en las ciudades de Cali, Bogotá, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Valledupar, Ibagué, Pereira y Pasto, a partir del mes de agosto. Estos talleres buscaron conocer las perspectivas de desarrollo futuro de cada una de las regiones³⁷ y sus resultados son elementos importantes para el desarrollo general de la Misión; sin embargo, éstos no pueden suplir globalmente las exigencias de participación de los diversos actores que requiere un ejercicio prospectivo.

“... La prospectiva supone poner en contacto a los protagonistas del cambio con diversas fuentes de conocimientos, a fin de desarrollar visiones estratégicas y obtener desarrollar conocimiento para anticiparse al futuro. Igualmente importante es la frecuente intención explícita de establecer redes de agentes bien informados. Los principales actores de la prospectiva pueden ser empresas, gobiernos, sectores empresariales, entidades sin ánimo de lucro, movimientos sociales y expertos técnicos”. (Comisión Europea, 2002; 25)

En tercer lugar, un ejercicio prospectivo es ante todo un ejercicio interdisciplinario, que requiere la participación de múltiples enfoques y especialistas, conocedores de una ciudad o un territorio. En la Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades la participación de un grupo muy significativo de expertos en los diferentes temas abordados cumple con este propósito; sin embargo, este ejercicio trabajó con los resultados parciales y los resúmenes ejecutivos entregados por los consultores en el mes de noviembre, para su discusión en el Taller Internacional³⁸.

Por lo tanto tiene que entenderse que lo que aquí se presenta es un ejercicio cuyo propósito es servir de base para el desarrollo del ejercicio prospectivo más completo de la Misión que se podrá desarrollar en la siguiente fase, en conjunto con el DNP y todos los contratistas expertos involucrados.

Ahora bien el ejercicio prospectivo que se presenta se realiza a partir de un enfoque de ordenamiento territorial, tal como se explicita en los términos de referencia; de

³⁷ Se realizaron 2 talleres en cada una de las cinco zonas en las que están organizadas las cámaras de comercio del país: Occidente, Caribe, Centro – Occidente, Centro Oriente y Sur.

³⁸ La mayoría de los estudios se terminaron en el mes de diciembre. Los trabajos sobre Mercados del Suelo y Movilidad Intra e Interurbana están en proceso. El estudio sobre Innovación y Competitividad no se realizó este año.

manera que es, por decirlo así, se trata del despliegue de un esquema que buscó construir la base de ejercicio prospectivo para un tema nuevo, un Sistema de Ciudades, para el cual se construyeron unos primeros escenarios.

Para lograr avanzar con estas limitaciones, en el ejercicio prospectivo que a continuación se presenta, se apoyó en los ejercicios hechos para algunas regiones así como en los métodos y resultados de la planeación estratégica de ciudades (Fernández, 2007), en la medida en que, como se afirmó atrás, la mayoría de estos ejercicios se han hecho como parte de un proceso de planeación estratégica de ciudades.

En los ejercicios de prospectiva propuestos para las regiones españolas por la Comunidad Europea, es posible identificar tres pasos importantes relacionados con el Ordenamiento Territorial: (i) Caracterización del desarrollo regional; (ii) Tendencias de Cambio y (iii) Construcción de escenarios. Un cuarto paso, la evaluación de los escenarios deberá desarrollarse en los trabajos siguientes de la Misión.

En lo que se refiere al ejercicio prospectivo dentro de un plan estratégico de ciudades, este ejercicio está dirigido principalmente al *análisis externo*, como uno de los 7 componentes del proceso³⁹, que busca relacionar las oportunidades y amenazas derivadas de los acontecimientos externos que afectan la ciudad, pero que están fuera de su control.

Ahora bien, para adaptar estos métodos a las metas del ejercicio prospectivo dentro de la Misión de Fortalecimiento del Sistema de Ciudades se propone que el ejercicio contemple tres pasos básicos: (i) La caracterización de los modelos de desarrollo del sistema de ciudades (Física, Económica, Social y Político Administrativa) y las oportunidades de desarrollo; (ii) Las tendencias de cambio externas -nacionales e internacionales (Entorno socio-demográfico y cultural, macroeconómico y tecnológico) e internas (ambiental, urbanística y político administrativa); y (iii) La construcción de escenarios.

CARACTERIZACIÓN DE LOS MODELOS DE DESARROLLO DEL SISTEMA DE CIUDADES⁴⁰

El escenario base sobre el cual se desarrolla el ejercicio prospectivo, consideró cuatro aspectos para caracterizar los modelos de desarrollo del Sistema de Ciudades en Colombia: físico, económico, social y político - institucional.

Para el desarrollo de esta caracterización se tomaron los documentos iniciales elaborados como base de la Misión, especialmente el Colombian Urbanization Review (World Bank, 2011), los diagnósticos realizados por los consultores de la Misión y los resultados de los talleres regionales.

³⁹ Los siete componentes del proceso de planeación estratégica de ciudades son: Arranque del plan, caracterización de los modelos de desarrollo, análisis interno, análisis externo, formulación de una visión estratégica, desarrollo de estrategias e implantación (Fernández, 2007: 64-65).

⁴⁰ El desarrollo de este capítulo ha tomado los avances de los trabajos de los expertos contratistas de la misión para el Fortalecimiento de Ciudades.

Caracterización Física.

Entorno general fragmentado, con grandes potencialidades de desarrollo

La ubicación geográfica de Colombia, en el norte del Suramérica y con costas hacia dos océanos convierte el país en un lugar estratégico para la conexión entre las Américas. Sin embargo, la compleja geografía nacional y la inmensa zona de la Orinoquía y la Amazonía poco habitada en el oriente y el noroccidente, han mantenido aislados a países vecinos como Brasil y Panamá.

El Sistema de ciudades en Colombia se desarrolló con base en tres elementos principales:

- El conjunto de poblados fundados por los colonizadores del país a partir del siglo XV que cubrió gran parte de la Región Andina y la Costa Caribe.
- La quebrada geografía de la Zona Andina, que presentó enormes dificultades para conectar el interior con las costas y las ciudades del interior entre sí, lo cual produjo la formación de regiones relativamente independientes, con cabeceras urbanas que funcionaban para un territorio colindante más o menos extenso.
- Este aislamiento se intensificó por una red de vías de comunicación nacional extremadamente precaria, que solo hasta los finales del siglo XX logró conectar con carreteras funcionales las ciudades mayores entre sí y con los puertos en el Atlántico y el Pacífico (Roda, 2012).

Si bien las ciudades nacieron bajo un mismo esquema urbanístico (el damero colonial) el desarrollo histórico de cada región fue moldeando centros urbanos con estructuras y trazados con algunas diferencias. A su vez, el aislamiento regional fortaleció el surgimiento de una gran diversidad cultural que generó sociedades con rasgos particulares muy marcados. A pesar de que el proceso de urbanización del siglo XX tendió a masificar los desarrollos (haciéndolo muy parecidos) la diversidad cultural sigue presente, lo que representa una ventaja potencial para el país, al tiempo que un enorme desafío para las políticas nacionales, que no pueden ser homogéneas para todo el territorio nacional.

País de regiones y ciudades, con grandes brechas en su desarrollo y primacía reciente de Bogotá

El desarrollo del sistema actual de ciudades se fundamenta en la red de ciudades heredada de la colonización que permaneció con pocos cambios hasta el siglo XX. Durante el siglo XX, cuatro ciudades incrementaron su primacía en el país: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, que conformaron centros importantes de desarrollo económico de escala nacional o regional. Al mismo tiempo se formó una red muy extensa de ciudades que se puede denominar como “*intermedias*”, muchas de las cuales eran capitales de los departamentos que ocupan la mayor parte del Territorio Andino y la Costa

Caribe. El oriente (Orinoquía y Amazonía) siguió teniendo un bajísimo desarrollo con pequeños poblados dispersos e incomunicados.

La conformación de estas *regiones* alrededor de las ciudades fue identificada en los ejercicios de regionalización elaborados en el país desde los años 60s. La *Ordenamiento del territorio con base en el epicentrismo regional* (Fornaguera y Gulh, 1969) presenta seis grandes regiones (excluyendo la Orinoquía y la Amazonía) que tienen como centro las grandes ciudades: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira-Manizales; las seis regiones fueron divididas en 63 comarcas, cada una con un centro urbano principal. Otro ejercicio de regionalización casi simultáneo elaborado por el DNP en 1969/70 separa a Bogotá como nivel superior (nivel VI), seguida de Medellín Cali y Barranquilla (Nivel V) y luego nueve ciudades en nivel III (Cartagena, Santa Marta, Cúcuta, Bucaramanga, Manizales, Pereira, Armenia, Palmira e Ibagué).

Con algunas variaciones este tipo de regionalización se mantuvo en muchos ejercicios elaborados en las décadas siguientes. Así, por ejemplo, el ejercicio *Análisis del Sistema Nacional de Ciudades - Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano* llevado a cabo por el Ministerio de Desarrollo Económico (Molina, 2001), mantiene la idea de regiones alrededor de las grandes ciudades. El estudio propuso un ordenamiento funcional del sistema de ciudades con delimitación de las áreas de influencia, jerarquizando los centros urbanos a partir de variables relacionadas con disponibilidad de comunicaciones, infraestructura y servicios terciarios, a través de los cuales se identificaron los subsistemas urbanos y las ciudades que los componen, a nivel de grandes regiones y subregiones principales. El análisis definió una estructura del sistema de ciudades compuesta por una Metrópoli Nacional, (Bogotá), cuatro Metrópolis sub-nacionales (Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga), doce Centros Regionales Principales, diez y seis Centros Regionales Intermedios, así como dos categorías inferiores: Centros Sub regionales Mayores y Centros Subregionales Intermedios.

Este ejercicio de regionalización muestra que Bogotá ha tomado una distancia creciente con el resto de ciudades, incrementado su primacía y rompiendo la “cuadricéfala” urbana que había caracterizado la red urbana del país. Las estadísticas indican que esta primacía de Bogotá es cada día mayor⁴¹ tanto en el terreno económico (produce cerca del 26% del PIB nacional), como en el de población (Índice de primacía de 1,25⁴²).

Históricamente se han encontrado enormes diferencias en el desarrollo de las regiones. Las regiones andinas, especialmente aquellas alrededor de las ciudades principales son las más avanzadas, sus economías son importantes a nivel nacional y tienen mejor calidad de vida. Las regiones de las zonas apartadas presentan atrasos de

⁴¹ Desde los años 80, el trabajo de Reveiz (1980) mostró indicios de una creciente primacía urbana en Colombia, dentro de una categorización de ciudades así: Categoría I: Bogotá. Categoría II: Medellín, Itagüí, Bello, La Estrella, Cali, Yumbo, Barranquilla y Soledad. Categoría III: Bucaramanga, Girón, Floridablanca, Cartagena, Manizales y Villamaría, Pereira y Santa Rosa, Armenia y Calarcá, Cúcuta, Ibagué, Palmira y Santa Marta. Categoría IV: Pasto, Neiva, Montería, Buenaventura, Barrancabermeja, Popayán, Tuluá, Sogamoso y Nobsa, Sincelejo, Ciénaga, Duitama.

⁴² El índice de primacía expresa el peso de la ciudad más grande (en población) con respecto a la sumatoria de las tres siguientes

diferente nivel; solamente algunas zonas cercanas a los yacimientos de petróleo o mineros, muestran auges repentinos que suelen no tener mayor duración. La región del Pacífico ha tenido los peores índices de calidad de vida; la Orinoquía y la Amazonía también son regiones muy atrasadas. Estas brechas tienden a perpetuarse; las estadísticas actuales así lo demuestran (Meisel y Pérez, 2012).

Disminución relativa del crecimiento urbano y estabilidad en el Sistema de Ciudades.

El proceso de urbanización del país fue muy rápido y acelerado. La población urbana pasó de representar el 38,9% del total en 1951 al 75,6% en el 2010, mientras las ciudades de más de 1 millón de habitantes pasaron de 0 a 4 y las mayores de 100.000 habitantes pasaron de 6 a 41.

	Población Urbana	% total	Ciudades con más de 1 millón de habitantes	Ciudades con más de 100,000 de habitantes
1951	4.459	38,9	0	6
1973	13.548	59,3	2	18
1993	25.856	68,7	4	33
2010*	34.387	75,6	4	41

Fuente: Departamento Nacional de Estadística - DANE.

Al mismo tiempo la tasa de crecimiento de las principales ciudades ha bajado considerablemente, desde un pico muy alto en el período 1951-1964; por ejemplo, entre 1951/1964, Bogotá bajó de una tasa 6,8% a una de 2,86% y Medellín de 5,72% a 2,86%.

A su vez, el acelerado proceso de urbanización del siglo XX conformó un amplio conjunto jerarquizado, pero débilmente articulado de ciudades, que albergan cerca de las tres cuartas partes de la población del país, compuesto por (Rodríguez, 2012a):

- Bogotá, metrópolis global, con más de 7 millones de habitantes.
- Seis ciudades nacionales de más de un millón de habitantes: Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena y Cúcuta, que conforman importantes aglomeraciones supramunicipales.
- Diez ciudades intermedias de menos de un millón de habitantes: Pereira, Ibagué, Santa Marta, Villavicencio, Pasto, Montería, Valledupar, Manizales, Buenaventura y Neiva.
- Veintiún ciudades departamentales conformados como centros regionales que completan el sistema.

En total, según el censo del 2005, la población urbana del país (Cabeceras) era de 31.889.299 habitantes, sobre un total nacional de 42.888.592 habitantes.

Ciudades mal conectadas

Las conexiones nacionales inicialmente se hicieron a través de los ríos y algunos caminos que se convirtieron con el tiempo en carreteras precarias. La red de ferrocarriles que comunicó las principales ciudades entre sí y con los puertos en los mediados del siglo XX, fue casi abandonada y reemplazada por una red de carreteras que hoy constituye el medio de comunicación principal del país. Esta red apenas completó las conexiones directas principales en los finales del siglo XX (Roda, 2012).

Los problemas de conectividad y movilidad se agudizan en el acceso a las ciudades y aglomeraciones urbanas, donde los tráficos de largo alcance, los intermunicipales, los suburbanos y urbanos se mezclan produciendo grandes congestiones de tráfico, con las consecuentes pérdidas económicas y sociales.

El transporte férreo fue un conector importante durante gran parte del siglo XX; pero fue abandonado desde los años 80. Hoy hay pocas líneas en funcionamiento, dedicadas principalmente al transporte de carbón. Otros ramales se encuentran en rehabilitación y potenciación, pero aún no están funcionando.

El transporte aéreo ha tenido un desarrollo importante frente a las malas condiciones de la red terrestre. Conecta las principales ciudades del país y éstas con el exterior; sin embargo, el sistema aeroportuario no ha tenido un desarrollo suficiente y hoy se encuentra desactualizado, congestionado o poco coordinado entre sí. Las mismas dificultades de comunicación terrestre pueden explicar, en parte, que el aeropuerto de Bogotá sea el más importante de carga en Latinoamérica.

Formación reciente de aglomeraciones y ejes urbanos

Alrededor de las principales ciudades se han formado aglomeraciones urbanas que han sobrepasado los límites municipales: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Pereira, Manizales, etc.

La caracterización del Sistema de Ciudades realizada por la Misión partió de considerar las aglomeraciones de las ciudades mayores de 100.000 habitantes con los centros urbanos que tienen mayor relación, medida como la conmutación mayor al 10% de la fuerza laboral del municipio menor. Se encontraron 18 aglomeraciones que incluyen 113 municipios con una población urbana en 2010 cercana a los 22.4 millones de habitantes.

1	Bogotá, D.C.	10	Pereira
2	Medellín	11	Barranquilla
3	Rionegro	12	Cartagena
4	Cali	13	Duitama
5	Tuluá	14	Sogamoso
6	Bucaramanga	15	Tunja
7	Cúcuta	16	Girardot
8	Armenia	17	Pasto

9	Manizales		18	Villavicencio
---	-----------	--	----	---------------

A estas aglomeraciones se agregaron las ciudades capitales de departamento no incluidas en la categoría anterior, algunas de éstas menores de 100.000 habitantes.

1	Ibagué		11	Quibdó
2	Santa Marta		12	Arauca
3	Montería		13	San Andrés
4	Valledupar		14	Mocoa
5	Neiva		15	Puerto Carreño
6	Popayán		16	San José Guaviare
7	Sincelejo		17	Mitú
8	Riohacha		18	Leticia
9	Florencia		19	Inírida
10	Yopal			

Se identificaron 19 capitales de departamento con 3.2 millones de habitantes para el año 2010.

A estas 18 aglomeraciones y 19 ciudades capitales de departamento se agregaron los centros subregionales mayores no incluidos en los anteriores, según la categoría nivel 5 establecida por Humberto Molina en el Análisis del Sistema Nacional de Ciudades. Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano” (Molina, 2001)

1	Buenaventura		10	Cartago
2	Ipiales		11	Magangué
3	Palmira		12	Fusagasugá
4	Barranbermeja		13	Buga
5	Tumaco		14	Lorica
6	Apartado		15	Ciénaga
7	Tuluá		16	Caucasia
8	Turbo		17	Ocaña
9	Puerto Asís		18	Pamplona

Se identificaron 18 centros subregionales mayores con aproximadamente 2 millones de habitantes para el año 2010.

De manera que el Sistema de Ciudades sobre el cual trabajó la Misión está compuesto por 151 Municipios, que tienen una población al 2010 de 29.8 millones de habitantes, de los cuales 27.6 millones son población urbana.

Ahora bien, estas aglomeraciones tienden a formar corredores urbanos sobre las carreteras nacionales principales relacionándose con otras poblaciones menores. Pueden distinguirse entre otros los siguientes ejes:

- Sogamoso – Tunja - Bogotá – Ibagué, que tiende a unirse con el eje Manizales – Pereira - Armenia - Cali y a su vez con Buenaventura. De Bogotá sale otro eje hacia Villavicencio y los llanos; todos estos ejes conforman el sistema central más estructurado.
- Sobre los ejes viales principales pero relativamente desconectados del corredor central, aparecen las aglomeraciones de Bucaramanga y, más lejos, sobre la misma vía a Venezuela, la de Cúcuta.
- La amplia aglomeración entorno a Medellín (Valle de Aburrá), se desarrolla con cierta independencia del resto de aglomeraciones urbanas.
- En la Costa Norte se encuentra el corredor Cartagena - Barranquilla – Santa Marta, tres ciudades importantes, cuya cercanía ha producido un interrelación creciente entre éstas. En la Costa, más al sur occidente se encuentran Sincelejo y Montería, al oriente Valledupar y en el nororiente Riohacha, capitales departamentales conectadas por carreteras principales.
- Al sur se encuentran otro conjunto de capitales departamentales relativamente aisladas y conectadas por carretera: Pasto, Popayán, Neiva y Florencia.

Estructuras urbanas deficientes con altas densidades y suburbanización creciente

Las aglomeraciones principales presentan altas densidades en comparación con otras ciudades de la región y del mundo. Estas densidades pueden ser una ventaja para el desarrollo económico, la construcción de las redes de servicios públicos y de los sistemas de transporte público masivo. Pero combinadas con bajas alturas como es el caso de la mayoría de las grandes ciudades en Colombia (construidas hasta los años 60/70 principalmente por urbanizaciones de vivienda unifamiliar, que continúa siendo el patrón predominante en los barrios populares), producen altos índices de hacinamiento y escasez de espacio libre (público y privado), así como el incremento del déficit de equipamientos básicos.

La mejora en las condiciones de seguridad y el aumento de la motorización ha permitido la expansión de la periferia de los estratos más altos en bajas densidades (Suburbanización sobre terrenos rurales), que ocupan tierras de la ciudad o los municipios vecinos sin que se hayan construido las infraestructuras locales necesarias para su funcionamiento.

Esta expansión sobre zonas rurales ha profundizado los problemas de dispersión de las actividades en territorio dejando grandes zonas sin un uso definido; no solo las actividades urbanas (vivienda, servicios, etc.) se localizan aisladamente en los alrededores de la ciudad, sino que el suelo de vocación agrícola está subutilizado o mal utilizado (García, 2012).

Buena cobertura de servicios públicos domiciliarios; problemas en la movilidad y espacio público.

Si bien las coberturas de los servicios públicos domiciliarios han aumentado significativamente (con pocas excepciones, en especial Buenaventura y Quibdó), el suministro de servicios públicos las ciudades principales y especialmente las intermedias enfrenta problemas de calidad y, en algunas ocasiones, dificultades específicas en algunos servicios (saneamiento, suministro de agua potable en el largo plazo, etc.).

Los problemas de movilidad se han agudizado considerablemente. La construcción de sistemas BRT en Bogotá y luego en seis ciudades principales, así como el esfuerzo por dotar las ciudades intermedias de sistemas de transporte público masivo, ha significado una enorme inversión y está produciendo un cambio positivo substancial en el transporte público masivo que, sin embargo, no ha logrado que la movilidad global en las ciudades colombianas tenga los indicadores de eficiencia y calidad adecuados, comparados con otras ciudades del mundo.

Las deficiencias tanto en la calidad de los servicios públicos como en la movilidad se aumentan al considerar las ciudades dentro las aglomeraciones urbanas. Hay una gran variedad de situaciones en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en las aglomeraciones urbanas. Solo unos pocos están articulados y coordinados, pero en la mayoría de las aglomeraciones la extensión de las redes por fuera del municipio principal se ha hecho sin planeación, lo cual ha producido problemas permanentes.

En la conectividad, hay problemas en la articulación de las carreteras nacionales y los sistemas locales, por ausencia de un sistema regional que no ha sido planificado en las aglomeraciones urbanas. De manera que los problemas de configuración y continuidad de los sistemas urbanos locales se agudizan al considerar el ámbito de las aglomeraciones urbanas.

A estas deficiencias se suma la mala calidad del espacio urbano, en especial en las periferias más pobres, pero también en las antiguas zonas de vivienda ocupadas por el comercio o transformadas en zonas de edificios en altura. A pesar del esfuerzo de algunas grandes ciudades, el espacio público, los parques y las dotaciones para el desarrollo de actividades recreativas o culturales siguen siendo muy deficientes.

Déficit creciente de Vivienda

Las ciudades en su conjunto presentan déficits altos de vivienda. Desde los años 30s del siglo XX, la urbanización informal ha suplido (mal) las demandas de vivienda de la población pobre; hasta el 40 o 50% de la vivienda ha sido (y, en muchas ciudades, aún es) producida por esta vía. El resultado son barrios infradotados, con mala accesibilidad, viviendas precarias no sismo- resistentes, cuyo mejoramiento implica enormes inversiones que las ciudades no están en capacidad de hacer.

El crecimiento de las ciudades sobre el territorio circundante ha significado la incorporación permanente de nuevo suelo, muchas veces por fuera del ámbito municipal, para el desarrollo de programas de vivienda. En las aglomeraciones no se ha desarrollado aún la planeación supramunicipal para permitir una localización adecuada de estos barrios (tanto los desarrollos suburbanos de baja densidad para los estratos altos, como los programas para los estratos más bajos de la población), en relación con la movilidad, los servicios públicos y los equipamientos necesarios para la vida urbana.

Deterioro ambiental y mala utilización del suelo

El crecimiento de la ciudad ha producido un fuerte impacto en el medio ambiente; los elementos ambientales en las ciudades se han deteriorado gravemente los humedales, ríos, bosques, montañas y demás elementos de la estructura ecológica. La escasez de agua puede ser un factor determinante en el crecimiento de algunas ciudades del Sistema (Costa, 2012).

El desarrollo de la industria y el crecimiento del parque automotor han producido mayor contaminación del aire. No hay claridad en la preparación frente a los desastres naturales que se suceden cada vez con mayor frecuencia y magnitud, entre otras por los efectos del cambio climático.

Los rellenos sanitarios con tecnología adecuada operan solamente en algunas ciudades; en otras todavía se tienen botaderos que no cumplen las condiciones ambientales mínimas. En general la localización de unos y otros es objeto de controversia, especialmente cuando se trata de programas supramunicipales.

La legislación ambiental es muy general tiende a ser prohibitiva; las ciudades formalmente las obedecen, pero el deterioro del medio ambiente es evidente en la mayoría de éstas.

Estas condiciones críticas del medio ambiente se agudizan en el ámbito de las aglomeraciones urbanas, pues no existe continuidad en la planeación de la ocupación del territorio; en muchas aglomeraciones no se ha definido una estructura ambiental que abarque el territorio.

A su vez, hay una utilización poco racional de los suelos urbano y agrícola. Es posible constatar la existencia de dinámicas divergentes de desarrollo; mientras la ciudad atrae habitantes y actividades en una fuerza centrípeta, la dinámica de precios del suelo obliga la dispersión de otras actividades urbanas y la propia producción agrícola, que se aleja de los lugares con altos precios propios de los centros urbanos, pero también de otras áreas

de producción agrícola, que hacen subir los precios de los predios aledaños (García, 2012). Esta dinámica perversa de los precios del suelo urbano y rural produce una mala utilización de los suelos, tanto urbanos, como aquellos de vocación agrícola.

Por otra parte, a nivel nacional no se han delimitado definitivamente las zonas de reserva o protección, de manera que los municipios quedan inermes para tomar decisiones sobre zonas que quedan desarticuladas de las zonas de nivel municipal.

Localización no planificada de las actividades económicas

Las ciudades presentan zonas (empresariales de oficinas) y de vivienda de alta calidad, al tiempo que periferias pobres, infradotadas y con malas condiciones de vida.

El centro urbano alberga actividades de comercio y servicios privados y la administración pública de los diferentes niveles. El sector comercial y de servicios ha crecido en forma exponencial, en especial en las principales ciudades. La actividad económica (comercio y servicios) del centro se ha expandido sobre los antiguos barrios de vivienda (de ingresos altos y medios), produciendo algunos ejes de actividad o sub-centros preferentemente comerciales, que poco apoyan un proceso de acercamiento de los bienes y servicios públicos a los ciudadanos y, por el contrario, suelen generar mayores disfuncionalidades en la estructura urbana. Paralelamente en la periferia de las ciudades y, en general, en el conjunto de las aglomeraciones urbanas, se ocupan nuevos suelos con todo tipo de servicios urbanos (centros comerciales, clubes, colegios, restaurantes, parques de diversiones, etc.) sin una planeación adecuada.

Existen zonas industriales en las ciudades grandes e intermedias, muchas de éstas en franca disminución de la actividad económica. El vaciamiento de las antiguas zonas industriales implica que desaparecen las sinergias propias de la aglomeración de industrias. Las microempresas, que constituyen un porcentaje altísimo del total de industrias, se localizan por toda la ciudad, en zonas residenciales o de comercio, fuera de la zona industrial, lo cual implica ocupar espacios no adecuados para esta función, a la vez que generan problemas en el funcionamiento de la red vial y de los servicios públicos.

En las grandes ciudades, la industria ha tendido a desplazarse por fuera del casco urbano principal, preferentemente en municipios cercanos que le aseguran mejores condiciones de funcionamiento y fiscalidad. De modo que mientras las ciudades principales pierden participación en la producción industrial, la aglomeración urbana (ciudad principal y municipios vecinos) que las alberga, la mantiene.

Caracterización económica⁴³

Ciudades con gran peso en la economía, poca especialización y gran informalidad

⁴³ Este aparte es un resumen – libre- del informe Colombia Urbanization Review del Banco Mundial (2010) que debe ser revisado por la Misión. Los textos en cursiva han sido tomados de este informe.

La actividad económica de las ciudades tiene un papel muy importante en el desarrollo nacional; cerca del 85% del PIB nacional se genera en las ciudades. El 65% del PIB nacional (excluyendo minería) se genera en Bogotá, Valle y Antioquia, donde se ubican las 3 principales ciudades del país. La concentración de empleos es igualmente urbana. Las ciudades principales dominan el panorama nacional con las mayores densidades económicas.

“En comparación con otros países de América Latina, el sistema urbano de Colombia goza de una concentración relativamente equilibrada de la actividad económica en sus principales ciudades” (Banco Mundial, 2011)⁴⁴; la participación de Bogotá en el PIB del país es sólo 2,5 veces más grande que la ciudad de Medellín. En suma, la producción económica de Colombia y la población está relativamente dispersa en comparación con países como Perú, Argentina o Chile.

Las ciudades mayores presentan economías muy diversificadas y poco especializadas, lo cual implica que *las ciudades no cumplen con la función prevista en el sistema de ciudades*. Las ciudades de tamaño medio presentan economías más especializadas, por la primacía de algún sector económico. En comparación con otros países, puede afirmarse que, *si bien existe una fuerte correlación entre la especialización y tamaño de las ciudades, las ciudades colombianas tienen bajos índices de especialización*⁴⁵. Estos patrones de especialización no presentan cambios importantes en las últimas 3 décadas⁴⁶.

En términos generales las grandes ciudades han desarrollado una base económica cuyos productos cubren principalmente la región de la cual es epicentro. Del mismo modo los servicios que aloja también están claramente jerarquizados en las categorías que componen este sistema (Molina, 2000).

⁴⁴ *“En Argentina y Chile el PIB se concentra en ciudades específicas. La economía de Buenos Aires constituye el 46% del PIB nacional, lo que es más de cinco veces mayor que Rosario, la segunda ciudad más grande de Argentina. La economía de Santiago es el 31% del PIB nacional, más de cinco veces la economía de la segunda ciudad más grande: Concepción. Los patrones de concentración de Colombia son más similares a los observados en México y Brasil. Participación de México en la Ciudad del PIB nacional es de 3,1 veces mayor que el de Monterrey y la São Paulo es 2,3 veces mayor que la de Río de Janeiro”* (Banco Mundial, 2011).

⁴⁵ Al construir índices Herfindahl (especialización) para el sistema de ciudades en Colombia, se muestra que las ciudades intermedias colombianas son consideradas como especializadas, mientras que las cuatro ciudades mayores son más diversificadas. La ciudad de Cúcuta parece constituir un caso especial, con un índice que indica una alta especialización. Por otra parte, este ejercicio permite afirmar que todas las ciudades se especializaron entre 1997 y 2008.

⁴⁶ *“De hecho, no hay cambios sustanciales han sido observados en los patrones de especialización desde 1977”* (Banco Mundial, 2011). Las economías de las grandes ciudades reflejan la economía de Bogotá; las ciudades más pequeñas son más especializadas en la fabricación. El índice de simetría (que compara la participación de cada sector en el valor añadido manufacturero total entre dos ciudades) indica que las grandes ciudades tienden a ser muy similares, mientras que las ciudades más pequeñas tienen bases de fabricación más especializadas. Entre 1997 y 2008, la mayoría de las ciudades se habían vuelto menos similares a Bogotá. Esto indica la posibilidad de una mayor especialización; la excepción a esta tendencia son las ciudades en las zonas cafeteras y las de Cundinamarca, que atrajeron algunas de las empresas de Bogotá.

Las grandes ciudades comercian poco entre ellas. Esta falta de comercio interregional afecta las exportaciones, pues en lugar de dedicarse a actividades económicas complementarias, las ciudades compiten entre sí⁴⁷. También puede afirmarse que “...la ubicación de las principales ciudades de Colombia en la región andina y lejos de puertos contribuye a los elevados costes de transporte. Esto hace que la conexión entre la competitividad industrial y el transporte interregional sea especialmente fuerte en Colombia”.

En las economías urbanas hay un peso muy significativo de la informalidad, que puede alcanzar más del 65%, siendo más aguda en los jóvenes (90,3% en el rango 15 a 19 años) y en los trabajadores sin formación (98%). La informalidad alcanza el 51,3% en las 13 áreas metropolitanas en 2011, entre las cuales se destacan Cúcuta con el 67,4%, Pasto con el 63,7% y montería con el 63%. Las menores son Manizales con el 41,6%, Bogotá con el 46,2% y Medellín con el 47% (Tenjo, 2012).

Estos elementos indican que a pesar de que las ciudades han sido los motores del crecimiento económico del país, han aumentado su productividad muy lentamente. Sin embargo, entre 2000 y 2004, el crecimiento del PIB en las ciudades grandes y medianas empresas ha sido un 1% más alto que el crecimiento nacional, en contra de las tendencias en países como Brasil y México, donde los sectores no urbanos son más dominantes.

Las tasas de crecimiento sugieren que los sectores urbanos, como la fabricación tradicional, contribuyen significativamente a la economía, mientras que la influencia de las ciudades pequeñas sigue siendo limitada. Bogotá tiene la mayor productividad de las ciudades colombianas; otras ciudades han disminuido el valor agregado en comparación con la capital.

Caracterización Social

El país enfrentó en las últimas décadas un importante salto demográfico, que ha significado un cambio en la composición de la población reflejada en la pirámide de edades. El envejecimiento rápido de la población representa, además de los retos en el mantenimiento de los sistemas de seguridad social, cambios significativos para la economía y para la organización de las ciudades.

El envejecimiento de la población implica que en las ciudades serán cada vez más importantes los equipamientos y espacios para los viejos y cada vez menos aquellos para

⁴⁷ El análisis de la interacción económica regional en siete subregiones de Colombia indica que la competencia entre los resultados de las ciudades produce relaciones negativas entre las economías regionales. En consecuencia, el crecimiento de una subregión conduce a una disminución de las cuotas de otras subregiones del comercio. En cuanto al comercio exterior, las empresas exportadoras son impulsadas hacia la Costa Atlántica y hacia aglomeraciones más pequeñas, donde tienen mejor acceso a las importaciones de insumos.

los niños (Pachón, 2012). Ahora parece más importante mejorar (o reemplazar) los colegios existentes que construir nuevos colegios; las patologías de las enfermedades también serán diferentes: cada vez habrá más enfermedades como el cáncer, el sida o el alzhéimer y menos enfermedades infantiles (Ramírez, 2012).

A su vez la Incorporación de la mujer al trabajo ha cambiado los hábitos y la formación de las familias; los hogares tienen cada vez menos miembros y las familias con cabeza femenina, así como los hogares unipersonales crecen rápidamente en las principales ciudades.

La migración ha disminuido en términos absolutos y en relación con la población urbana, aunque siguen ocurriendo importantes fenómenos de desplazamiento. La primacía de familias con miembros nacidos en las ciudades implica cambios en las costumbres y en la cultura general de la población. Se tienden a tener patrones más “urbanos” de comportamiento en los nuevos habitantes de la ciudad.

La calidad de vida ha mejorado en forma importante en las ciudades. El aumento en la cobertura de servicios públicos domiciliarios ha permitido la disminución de la pobreza (medida como pobreza multidimensional) en las ciudades y sus áreas de influencia, con excepción de las ciudades de las Costas Atlántica y Pacífica. Pero subsisten problemas graves de vivienda y transporte. Los problemas en el urbanismo de las ciudades (trazados, espacios públicos, parques, etc.) generan un espacio urbano de baja calidad en la mayor parte de la ciudad, en especial en las zonas periféricas donde se localiza la población de bajos ingresos. Los programas de recuperación o creación de nuevos espacios públicos afectan una parte mínima de las ciudades.

El esquema de subsidios cruzados que opera en las ciudades (los más ricos subsidian a los servicios básicos de los más pobres), no funciona eficientemente en las aglomeraciones urbanas que desbordan el territorio municipal de la ciudad principal. Mientras los ingresos más bajos tienden a localizarse en la ciudad mayor (que puede otorgarle subsidios) o a localizarse en municipios vecinos determinados (Soacha, Soledad, Dosquebradas), los hogares de ingresos mayores tienden a localizarse en otros municipios, en conjuntos de vivienda de densidades bajas; no hay un mecanismo adecuado para aplicar los subsidios cruzados.

La fuerza de trabajo altamente calificada se concentra en Bogotá y, subsidiariamente, en las ciudades como Medellín, Cali, Barranquilla o Bucaramanga. En estas mismas ciudades se concentra la oferta universitaria de mayor calidad. Todas las ciudades tienen dificultades para mantener la fuerza de trabajo calificada que ellas mismas preparan en los centros educativos.

Los índices de motorización de las ciudades colombianas han sido tradicionalmente bajos en relación con las ciudades de la región. Estos índices han comenzado a crecer en forma importante desde los años 90, especialmente en las grandes ciudades, y aún con mayor velocidad en los años recientes. La incorporación de las motocicletas a la oferta de movilidad urbana es también explosiva y significa un desafío para el tráfico que las ciudades no han sabido enfrentar. Este aumento de la motorización, aunado al

crecimiento importante de la extensión de ciudades y aglomeraciones urbanas (que conmutan) ha generado problemas importantes de movilidad, que son verdaderamente significativos (en tiempo y recursos) en las ciudades mayores.

Gobernanza

La estructura institucional de las ciudades colombianas está definida por una serie de leyes y decretos, basados en una jerarquización de municipios elaborada principalmente para efectos de calcular las transferencias y otros recursos.

De esta estructura debe destacarse en el ámbito de la planeación urbana y el ordenamiento del territorio (Bonilla, 2012):

- Una legislación que privilegia la autonomía municipal; la incoherencia entre el tamaño de los municipios y la complejidad de la estructura administrativa; la superposición y fragmentación de competencias entre entidades territoriales y administrativas, así como la dificultad de delegar y asumir funciones.
- Poca funcionalidad de los esquemas de asociación entre entidades territoriales. En una aglomeración es posible encontrar diversos subsistemas (compuestos por diversas entidades territoriales y administrativas) y la coexistencia de diversas estructuras de asociatividad. La asociatividad está centrada en torno a problemáticas sectoriales (convenios para manejo de transporte masivo y servicios públicos). Al mismo tiempo pueden encontrarse de asociaciones multipropósito sin resultados concretos.
- Una estructura de planeación en *cascada*, que supone el encadenamiento racional y ordenado de los niveles nacional, departamental y municipal (o distrital), al cual habría que agregar en este último intermedio las áreas metropolitanas. El esquema supone que los niveles inferiores deben estar coordinados (no se podría decir supeditados, aunque esta es la idea de un esquema en cascada) con los superiores y así sucesivamente. Sin embargo esta *cascada* no funciona bien, pues, además de la autonomía de las entidades territoriales en especial los municipios, que se aprueban a sí mismas los planes sin mediación alguna del nivel superior, los contenidos no se corresponden y los tiempos (de elaboración-adopción) no están coordinados. La única excepción a este aislamiento de los planes lo constituye la exigencia de *concertar el contenido ambiental del POT* con las autoridades regionales (las CAR), proceso que no ha logrado avanzar en la coordinación intermunicipal ni en los temas de planeación regional. Por el contrario, la relación de la mayoría de ciudades con las autoridades ambientales no es de cooperación mutua.
- En esta estructura, el sistema de planeación ha tenido enormes dificultades para abordar los temas *supramunicipales*, propios de las aglomeraciones urbanas

principales en el País. La mayoría de seis Áreas Metropolitanas existentes (alrededor de las ciudades de Medellín, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira creadas en los años 80, Cúcuta en 1991 y Valledupar en 2005) creadas mediante ordenanzas departamentales tiene problemas de funcionamiento; en los talleres regionales en las ciudades de Barranquilla, Bucaramanga y Cúcuta, fue explícito que las áreas metropolitanas no cumplen las funciones adecuadas al manejo de los territorios que la conforman. Además de esta poca operatividad, ciudades como Bogotá y Cali no tienen ningún tipo de gobierno para el manejo del conjunto de las aglomeraciones urbanas en las que se inscriben. La ley vigente de áreas metropolitanas, Ley 128 de 1994, no ha logrado superar los impases derivados de la “*conveniencia política*” o de otro tipo de intereses en contra de esas figuras asociativas, para impulsar la creación de nuevas áreas metropolitanas, donde las condiciones de desarrollo lo ameriten.

- Esta ausencia de planeación regional implica también, un manejo discrecional por parte de municipios o distritos en el otorgamiento de incentivos para la localización de actividades económicas, sin responder a una visión subregional; la multiplicidad de empresas prestadoras de servicios públicos en una misma aglomeración; la existencia de un sistema de transporte público desarticulado y la descoordinación en el manejo de la infraestructura vial gestionada por varias entidades de los órdenes nacional, departamental y municipal
- Es notoria la ausencia de un mecanismo ágil y efectivo para la formulación, estructuración y gestión de proyectos de impacto subregional.

De manera que hay enormes dificultades de coordinación interinstitucional interjurisdiccional, como analiza el Colombian Urbanization Review (Banco Mundial, 2011). Estas dificultades de coordinación entre las entidades territoriales, son también evidentes en relación con la Nación y sus entidades. Desde que se inició el proceso de descentralización en los años 80s, no se ha logrado construir un pacto nación – entidades territoriales (o ciudades para este documento) que facilite la actuación coordinada y conjunta.

Hay un énfasis en la planeación y operación *sectorial* sigue las pautas de la planeación en el nivel nacional que, desde los años 70s intentó reproducir en el nivel municipal las funciones de la planeación nacional, sin reconocer las diferencias enormes que una y otra tienen. Esta planeación sectorial en el nivel regional o local, no ha logrado incorporar sino excepcionalmente, la dimensión territorial en sus decisiones. La planeación territorial es considerada muchas veces como un sector de inversión, al igual que la vivienda, el transporte o la educación. La adopción reciente de los POT dio nueva fortaleza a los temas territoriales, pero aún no se ha avanzado lo suficiente para superar la idea del Plan de Desarrollo como la suma de proyectos en los diferentes sectores de inversión o el POT como un instrumento de normas para regular la inversión privada en construcción en la ciudad.

En los últimos años se ha ido consolidando un nuevo marco para el desarrollo de las ciudades en Colombia. Si bien la adopción de la Constitución en 1991 implicó un cambio en los sustentos de la planeación urbana y en la forma de actuar del Gobierno nacional sobre las ciudades, en la primera década del siglo XXI las condiciones generales de desarrollo del país cambiaron, con lo cual se creó un nuevo escenario para la formulación de una política urbana.

Las nuevas condiciones de seguridad del país y el desarrollo económico sostenido ha aumentado del flujo de recursos de inversión hacia las regiones y ciudades (vía regalías, por ejemplo), lo que permite pensar en el desarrollo de grandes proyectos (regionales, nacionales) que el país había archivado (o dejado de formular) a la espera de mejores oportunidades de desarrollo.

A su vez, los cambios en la estructura de la población (menos niños, hogares más pequeños) permitirán que las ciudades puedan enfrentar el desafío de mejorar en la calidad de los servicios públicos y sociales (educación, salud, bienestar) y el hábitat urbano (equipamientos, espacios públicos), en la medida en que los problemas de cobertura han sido relativamente alcanzados. La excepción es la vivienda, que sigue mostrando un déficit alto.

Todos estos elementos han cambiado la imagen del País en el exterior, lo que ha permitido un aumento substancial de la inversión extranjera y la entrada de capitales en muchos sectores de la economía que podrán renovar sus expectativas y su nivel de competitividad.

A su vez, deben enfatizarse los procesos de transformación (positiva) de algunas ciudades del país, que han venido ocurriendo desde los años 90, y que pueden marcar elementos que se deben considerar en el rumbo a seguir en el fortalecimiento del Sistema de Ciudades en Colombia, tal como se explicó en este documento.

A estas consideraciones debe sumarse el acercamiento del Gobierno nacional a los temas del territorio, iniciado en Ciudades Amables y que se ha fortalecido con la visión territorial incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y la adopción por el Congreso de la República de LOOT, que plantea nuevas posibilidades de planeación y asociación a las entidades territoriales, como se analizó previamente.

TENDENCIAS DE CAMBIO⁴⁸

Este apartado muestra de manera sucinta una identificación de las tendencias de cambio del entorno que pueden afectar de forma significativa al futuro ordenamiento territorial del Sistema de Ciudades en Colombia: socio-demográficas, culturales, macroeconómicas, tecnológicas, ambientales, urbanísticas y político – administrativas.

Desde luego, las tendencias en el terreno social, económico y tecnológico son apenas unos avances que deben ser revisados y completados por los contratistas expertos en sus respectivas áreas.

Socio demográfica

El cambio en las tendencias de crecimiento de la población y la estructura demográfica en el país puede tener en el futuro, importantes implicaciones en el ordenamiento territorial del Sistema de Ciudades. Entre otras son relevantes las siguientes:

- El incremento de la urbanización que, según las proyecciones de la Misión para el 2035 la población urbana aumentará en 14 millones de personas y para el 2050 en más de 4 millones adicionales, de manera que el país tendrá un 83 y un 86% de población urbana respectivamente. En estos mismo períodos, las ciudades mayores de 100.000 habitantes subirán de 41 (2010) a 64 (2035) y 69 (2050), mientras que las mayores a 1'000.000 de habitantes pasarán de 4 a 5 y a 7, respectivamente.

Colombia: población 2010, 2035 y 2050

	2010	2035	2050
Población nacional (miles)	45.510	57.532	61.194
Población urbana (miles)	34.748	48.019	52.688
% urbano	76%	83%	86%
Ciudades mayores a 100.000 habitantes (cabeceras)	41	64	69
Ciudades mayores a 1 millón de habitantes	4	5	7

Fuente: Proyecciones APA (2012).

- Este incremento de la población no es homogéneo en el Sistema de ciudades. Se espera que las ciudades principales crezcan menos, mientras que los municipios que forman parte de las aglomeraciones urbanas Y algunas ciudades intermedias sean más dinámicos en población. Esto significa que los procesos de metropolización en las aglomeraciones urbanas serán muy significativos, con un proceso inicial de dispersión de la población urbana sobre amplias zonas del territorio (en esquemas suburbanos) y que, a su vez, que habrá un importante conjunto de ciudades intermedias propias para el desarrollo económico especializado.

⁴⁸ Las tendencias de cambio se apoyaron en el trabajo ya mencionado de Fernández Güell (2009).

- Continuará el envejecimiento rápido de la población urbana (y nacional) y el incremento de la esperanza de vida, lo que significa una recomposición de la estructura de la fuerza laboral (menos oferta de empleo, lo cual puede repercutir en el tasa de desempleo), un incremento en las exigencias de atención a la población adulta y un segmento diferente de consumo activo. A su vez, las migraciones hacia las ciudades tienden a disminuir, como seguramente lo harán los desplazamientos masivos de población por factores de violencia. La migración por motivos económicos continuará su ritmo descendente, de manera que el crecimiento vegetativo de la población será el factor que explique con mayor preponderancia los incrementos poblacionales.
- Continuará la disminución del tamaño del hogar y se consolidarán algunos cambios en la estructura familiar. Los hogares tendrán cada vez menos niños y se incrementarán los hogares unipersonales y de jefatura femenina, así como los hogares de un mismo sexo. Todo esto implica, por una parte, que el número de hogares podrá crecer a tasas mayores que la población y que por lo tanto seguirá alta la demanda por vivienda, al mismo tiempo que habrá que diversificar la oferta y atender las exigencias de los hogares unipersonales. En las ciudades habrá menos niños, de manera que la demanda cuantitativa por educación no se incrementará.
- Si bien la migración de colombianos hacia el exterior tiende a disminuir, esta podrá continuar durante muchos años, dependiendo de la evolución de la economía mundial. Ahora bien, si el desarrollo de economía en las ciudades es dinámico, se podrá retener parte importante de la fuerza de trabajo altamente calificada, formada tanto en Colombia como en el exterior.
- A pesar de que se espera que las mejoras en la seguridad ciudadana de los últimos años continúen avanzando y que las ciudades podrán dar un salto cualitativo en lo económico, es probable que las ciudades sufran los factores propios de un posconflicto, que puede mantener índices altos de violencia, según la experiencia internacional. Del mismo modo la generación de hijos sin padres, propias de la migración de fuerza de trabajo en algunas zonas de país (eje cafetero, por ejemplo), podrá traer consecuencias graves en la formación de estas sociedades.

Socio - cultural

Las tendencias de cambio socio-cultural afectan las costumbres, los comportamientos, los estilos de vida y los valores de la población. Entre éstas pueden citarse las siguientes que tienen una relativa importancia en el ordenamiento territorial del Sistema de Ciudades:

- El proceso de incorporación de la mujer al trabajo seguirá creciendo (en especial en algunas regiones donde la tasa de participación es baja - Tenjo, 2012), de manera que se logren los índices de los países desarrollados. Además de las consideraciones

registradas sobre disminución del tamaño de hogar y crecimiento de los hogares de jefatura femenina (que requieren un nuevo tipo de atención y de equipamientos), el proceso de incorporación de la mujer al trabajo implica un retraso en la edad de los matrimonios y el nacimiento de los primeros hijos. También podrá implicar que hay más hogares donde trabajan los dos esposos y que, por lo tanto, tendrán mayores recursos para el consumo. Esta situación acarrea el incremento de la demanda por servicios de atención a la primera infancia (guarderías, preescolares), a la vez que la exigencia por un cambio cualitativo en el programa de madres comunitarias.

- Incremento en el nivel medio de estudios de la población urbana, con lo cual se generarán mayores expectativas de prosperidad, especialmente en los jóvenes, al tiempo que habrá un conjunto de ciudadanos mejor informados y con mayores exigencias hacia la sociedad en su conjunto. La conciencia sobre los temas y problemas ambientales, de manejo patrimonial (relacionado directamente con el turismo internacional y urbano) y de consumo, podrá repercutir en el manejo que las entidades públicas dan a estos temas y, en general, al conjunto de decisiones sobre el ordenamiento territorial que los afecta directamente.
- La utilización de las tecnologías de información y comunicación (internet, redes sociales, etc.) será exponencial. El uso masivo de estas tecnologías permitirán disminuir las barreras sociales que actualmente fragmentan considerablemente las sociedades urbanas. Estos elementos podrían incrementar los procesos de participación ciudadana en el conjunto de temas relacionados con el desarrollo urbano.
- Los factores mencionados implican la emergencia de demandas por una mejor calidad de vida, que implica tanto el entorno del hábitat (Cantidad y calidad del urbanismo, las dotaciones, las infraestructuras, en especial las de movilidad), así como de la arquitectura misma (Calidad de los espacios de la vivienda y de los equipamientos). La exigencia sobre los espacios recreativos y de ocio será creciente.
- Conformación de un mercado más desarrollado. Las clases medias y altas urbanas podrán constituir un mercado más exigente, que no tenga que conformarse con las estructuras masivas y de baja calidad que se le ofrecen como hábitat. Esta condición del mercado es importante en un sistema de construcción de la ciudad que opera bajo las reglas de la libertad privada para ofrecer productos inmobiliarios que, hasta la fecha, han encontrado un mercado condescendiente con cualquier tipo de producto.
- Consolidación de ciudades más cosmopolitas, en las cuales convergen y conviven diversas culturas producto de las migraciones nacionales hacia las grandes ciudades, como de las migraciones internacionales, que podrían aumentarse en el futuro cercano.

- Creciente importancia de los elementos intangibles (*amenities*) en la atracción de las ciudades. La calidad del espacio urbano (especialmente público), así como los equipamientos culturales que atraen el turismo (patrimonio, artes visuales, producciones dramáticas, arquitectura) se han convertido en factores determinantes para el desarrollo urbano contemporáneo. A éstas se han añadido temas como la gastronomía, el folclore, el diseño, entre otras muchas, que son factores importantes a la hora de tomar decisiones sobre la localización de las actividades y las personas. En el marketing de las ciudades estos elementos toman gran importancia. El mejoramiento de la calidad del espacio urbano y de los equipamientos culturales (y los eventos que en éstos se realizan), de los lugares de hábitat para los funcionarios de las empresas, el desarrollo de eventos de significación internacional, son elementos importantes para el fortalecimiento del Sistema de Ciudades, más aún en un momento en que se evidencia la importancia de la cultura y la creatividad en el desarrollo de la nueva economía.

Macroeconómica.

Las tendencias de cambio macro-económicas describen los factores que pueden derivarse del comportamiento agregado de la economía nacional y mundial, sobre el ordenamiento territorial del Sistema de Ciudades en Colombia.

Entre otros podrían citarse los siguientes aspectos (Elaborados con base en el texto de Fernández, 2009 y descritos a manera de ejemplos que deben ser revisados por los expertos economistas del DNP y la Misión):

- La firma de Tratados de Libre Comercio (Estados Unidos, Unión Europea, Canadá, Corea, etc.) y el aumento de la inversión extranjera, entre otros, permitirá una creciente inserción de Colombia en la economía internacional, marcada por la globalización creciente de los mercados (financieros, industriales, tecnológicos y de servicios avanzados) que puede significar una oportunidad de desarrollo para el país y su Sistema de Ciudades.
- La posibilidad de las ciudades colombianas para atraer partes seleccionadas del proceso de producción que tiene una tendencia a desarrollarse en diversos países en función de los costes de producción, de la situación socio-política y del acceso a los mercados. Este proceso puede causar cambios muy significativos. Los procesos de integración económica y tecnológica seguirán provocando cambios profundos en el desarrollo territorial debido a la deslocalización y fragmentación de los procesos productivos. Se deberá contrarrestar el aumento del impacto ambiental por la recepción de algunas industrias.
- Colombia puede construir relaciones muy productivas con el grupo de nuevas potencias económicas y, a largo plazo, formar parte de él. El grupo de países en vías de desarrollo (Rusia, China, India y Brasil – llamado BRIC) ha incrementado su participación en la economía mundial, proceso cuya continuidad podrá determinar el futuro escenario mundial. Colombia forma parte del grupo de países que está en

segundo plano llamado *CIVETS* (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) que podría seguir los pasos de los *BRIC* en menor escala, para incrementar notoriamente sus niveles de producción y desarrollo. La *Alianza del Pacífico* con México, Perú y Chile es otra oportunidad para incrementar el comercio y las alianzas productivas con los países de la Cuenca del Pacífico, que es la zona más dinámica de la economía mundial.

- Colombia presenta indicios, que aún no se concretan completamente en comportamientos institucionales y de la sociedad civil estables, de tomar conciencia sobre temas que indispensables para la construcción de un Sistema de Ciudades competitivo:
 - Mayor conciencia de la necesidad de un desarrollo sostenible. El desarrollo futuro del planeta depende de la forma como la sociedad actual pueda preservar los recursos naturales para dejarlos a las generaciones siguientes. Las sociedades desarrolladas son cada vez más conscientes de la necesidad de mejorar la eficiencia productiva y disminuir la contaminación; considerar los costes y beneficios ambientales en las transacciones económicas; estabilizar la población, aumentar los estándares de vida y restringir el consumo, fomentando estilos de vida que reduzcan la presión sobre el medio ambiente.
 - Mayor promoción del desarrollo endógeno, que implica poner en valor los recursos de un territorio (Naturales, infraestructuras, capacidades de la población y desarrollo tecnológico) frente a la mera atracción de inversiones del exterior. La identificación de las ventajas comparativas de las ciudades impulsa el diseño de políticas y programas adecuados para impulsar el desarrollo endógeno de las ciudades, haciendo un uso más racional de los recursos territoriales.
 - Capacidad para enfrentar la irregularidad en el mercado de los combustibles fósiles. El vaivén de los precios producido por la variabilidad del desarrollo mundial, en el cual es importante expansión inusitada de las economías emergentes. Esta variabilidad puede traer consecuencias muy significativas sobre el desarrollo de la economía colombiana, cuyo crecimiento se fundamenta cada día más en la exportación de estos combustibles. Esta condición de exportador en un período de altos precios, permitió al país incrementar la inversión pública, como base para emprender nuevas metas de desarrollo. Hay alta incertidumbre sobre el comportamiento de los mercados y las consecuencias que pueda traer sobre la economía nacional.
 - Aprovechamiento adecuado de los ingresos por el encarecimiento de las materias primas. El desarrollo acelerado de las economías emergentes provocó un aumento de la demanda y un encarecimiento de las materias primas (minerales, productos energéticos o alimentos). Colombia ha participado de este incremento en los precios de los mercados y espera contribuir más intensamente, al aumentar la exportación de las materias primas. Las variaciones recientes en los precios implicarán que puede haber variaciones

muy importantes en los mercados que tendrán repercusiones significativas en el país.

- Diversificación del desarrollo basado fuertemente en la exportación de combustibles y otros productos mineros. Hay una política explícita que busca fomentar el desarrollo de productos exportables con valor agregado, cuya producción podrá localizarse preferentemente en las ciudades. Al mismo tiempo el país ha decidido impulsar el desarrollo de una economía basada en el conocimiento (I+D), a la cual el contexto internacional da mayor valor como ventaja competitiva de las empresas. El conocimiento se diferencia del resto de los recursos empresariales en que se vuelve obsoleto constantemente y porque suele estar sujeto a cambios rápidos y abruptos.

Entorno empresarial y tecnológico

Evolución de las estructuras empresariales sectoriales y estrategias de las empresas en relación a mercados, productos, procesos, organización y tecnologías, así como evolución de las tecnologías que más pueden incidir en el ordenamiento territorial del Sistema de Ciudades en Colombia.

Entre los múltiples procesos empresariales⁴⁹ que pueden influir en el ordenamiento territorial del sistema de ciudades se destacan los nuevos criterios de localización empresarial, que *“...han superado la teoría tradicional basada en la proximidad al mercado, a las fuentes de energía, a los proveedores de materias primas y productos semi-manufacturados, y a los mercados de consumo. La localización de las actividades productivas más innovadoras dependerá en el futuro de nuevos factores: acceso a recursos humanos cualificados, proximidad a centros de I+D, acceso a proveedores especializados, disponibilidad de modernas infraestructuras productivas, mejora del medio ambiente, calidad de vida y clima de acogida favorable. Una actitud favorable hacia la iniciativa privada y la ausencia de rigideces sociales y administrativas serán factores de localización tan importantes como la existencia de una universidad o un parque tecnológico. Así, las nuevas actividades productivas se desplazarán en el espacio con mayor facilidad que las industrias tradicionales gracias a nuevos métodos de organización de la producción y a los avances en transporte y comunicaciones”*. (Fernández, 2009: 78).

También es previsible un cambio importante en el contexto en el cual van a operar las empresas... *“en el cual habrá un número creciente de empresas globales, por la mayor heterogeneidad y segmentación de los mercados, por la reducción del ciclo de vida de los productos de consumo y por la consideración de nuevos criterios de localización empresarial en el territorio”* (Fernández, 2009: 78).

⁴⁹ Entre otros pueden citarse: (i) La presencia creciente de empresas globales; (ii) La integración de las PYME en la economía global; (iii) La creciente segmentación de los mercados; (iv) La reducción del ciclo de vida de los productos; (v) La mayor cooperación tecnológica entre empresas; (vi) La generalización de las estrategias de externalización; (vii) Hacia una mayor movilidad, flexibilidad y precarización laboral dentro de las empresas; (viii) Los cambios de gestión en las grandes corporaciones; (ix) Hacia una nueva ética y gobernanza corporativa (X) Los cambios en la gestión de los recursos humanos y (xi) El comportamiento más sostenible de las empresas (Fernández, 2009).

En lo que se refiere a la tecnología, seguramente serán múltiples los avances que tendrán repercusión directa en los procesos productivos⁵⁰, los impactos sobre el ordenamiento territorial del Sistema de Ciudades se reflejarán especialmente en temas como las comunicaciones, la movilidad (mejores medios de locomoción), manejo de aguas residuales y residuos sólidos, entre otros.

Ambiental⁵¹

El desarrollo urbano tiene una gran incidencia en el medio ambiente y, a su vez, los grandes cambios medioambientales previstos podrán tener una enorme influencia en el Sistema de Ciudades en Colombia; entre otros:

- El agravamiento del cambio climático, que por la elevación de las temperaturas del planeta, podrá producir subidas en el nivel del mar (con grave impacto en las ciudades costeras: Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Riohacha, Buenaventura, Tumaco, etc.), así como cambios en el régimen de precipitaciones que traen riesgos crecientes por el incremento de los desastres naturales.
- Importancia de la biodiversidad. La degradación generalizada del medio ambiente y el agotamiento de los recursos naturales en el mundo dará un mayor valor a la biodiversidad. Colombia posee una de los niveles de biodiversidad más altos del planeta, cuyo potencial puede multiplicarse en el futuro si va acompañado de los sustentos investigativos y productivos adecuados. El Sistema de ciudades podrá apoyarse en un aprovechamiento sostenible de la diversidad, en especial aquellas regiones que tienen o establezcan relación con la región Pacífica y la Amazonía.
- Aumento de los riesgos ambientales. Los continuos y cada vez mayores desastres naturales (inundaciones, deslizamientos, incendios, sequías, etc.) producidos por los factores ambientales que ha sufrido el país en las últimas décadas, han producido un impacto importante en el desarrollo del Sistema de Ciudades en Colombia; es previsible que estos impactos se sigan produciendo (y aún incrementando) en el futuro próximo. La ocupación indiscriminada de suelos con riesgos por la urbanización

⁵⁰ (i) Desarrollo de nuevas fuentes de energía; (ii) Revisión de la política sobre energía nuclear; (iii) Permanencia de las fuentes tradicionales de energía; (iv) Mejora de la eficiencia en los sistemas de generación y distribución energética; (v) Extensión de la esperanza de vida gracias a los avances médicos; (vi) Desarrollo de nuevos materiales y dispositivos médicos; (vii) Desarrollo de la nanotecnología y sus aplicaciones a la medicina, la energía, el transporte, el medio ambiente, la electrónica; (viii) Aplicación extensiva de la biotecnología y genómica a la agricultura; (ix) Avances progresivos en las TICs; (x) Desarrollo de tecnologías industriales más sostenibles; (xi) Aparición de materiales inteligentes; (xii) Innovaciones en los vehículos de automoción; (xiii) Innovaciones continuadas en el ferrocarril de alta velocidad; (xiv) Desarrollo de una nueva generación de aviones y sistemas aeroportuarios; (xv) Desarrollo de tecnologías para la reducción de emisiones de CO₂; (xvi) Desarrollo de sistemas avanzados de eliminación de residuos; (xvii) Desarrollo de sistemas avanzados de depuración y reutilización de aguas residuales; (xviii) Desmitificación de la tecnología; (xix) Acceso más equitativo a la tecnología; (xx) Creciente apoyo de las Administraciones Locales a la innovación tecnológica; (xxi) Innovaciones en los procesos de fabricación de alimentos; (xxii) Mejora de la eficiencia de la industria de automoción.

⁵¹ Los acápites de este aparte fueron tomados de Fernández (2005).

(especialmente informal) significa un aumento de esos riesgos, lo que implica una mayor atención a estos fenómenos en el ordenamiento territorial.

- Escasez crítica de agua. En el mundo es previsible que se aumente la escasez del recurso hídrico como sustento indispensable para la actividad humana. Colombia tiene reservas de agua en enormes cantidades, pero éstas están distribuidas en forma irregular en el territorio, por lo cual algunas ciudades y regiones tienen ya, y pueden tener en el futuro aún más, problemas con el abastecimiento de agua para el desarrollo. Prever la dotación de agua en el largo plazo para el Sistema de Ciudades es indispensable para proyectar su futuro. La disminución del consumo per cápita deberá entrar a ser parte de las políticas principales.
- Creciente generación de residuos. Las actividades urbanas producen cada vez más residuos que en forma de aguas servidas o de residuos sólidos, se han convertido en un problema de difícil solución para las administraciones locales. Los costos que su solución acarrea, así como las dificultades de localización de las plantas de tratamiento y rellenos de disposición de residuos sólidos serán uno de los problemas importantes para el fortalecimiento del Sistema de Ciudades en Colombia. Las políticas de reciclaje y los cambios en los hábitos de consumo deberán estar a la orden del día.
- Mayor incidencia de la contaminación acústica y atmosférica. El crecimiento del parque automotor, de la producción industrial y todo tipo de aparatos eléctricos que producen emisiones y ruido, implicará el aumento de la contaminación a la cual son cada vez más sensibles los ciudadanos.
- Ocupación masiva de suelo por los usos urbanos. El crecimiento de las ciudades y las aglomeraciones urbanas, el de la urbanización dispersa y de la construcción de viviendas de recreo en las zonas rurales, producirá el incremento muy importante del consumo de suelo urbanizado en el país. La urbanización dispersa implica a su vez, aumento de la infraestructura vial (y del uso de automóvil) así como de grandes los servicios urbanos (colegios, centros comerciales, restaurantes, clubes, etc.) que se construyen en zonas rurales.

Urbanística

Los enormes cambios en el entorno en el cual se desarrollan las ciudades, descritos en los apartes anteriores, han comenzado a introducir en la práctica urbanística nuevas consideraciones sobre el desarrollo urbano, que ahora deberá emprender programas y proyectos adecuados para asegurar un desarrollo sostenible, productivo y equitativo, entre otros:

- Consolidar el modelo de *ciudad densa y compacta*, que ha sido acogido por el urbanismo internacional como una respuesta a las exigencias de sostenibilidad y

competitividad; un modelo que se aleja del modelo de suburbio de baja densidad de la ciudad norteamericana que había influido notoriamente en los planes urbanísticos colombianos del siglo XX. La ciudad densa y compacta implica lograr una distribución eficiente de las actividades urbanas dentro de la ciudad y de las aglomeraciones urbanas, dando prioridad al transporte público masivo de calidad y a las formas de movilidad alternativa más sostenibles (bicicletas, peatones, etc.). Este modelo urbano ha sido adoptado por las políticas nacionales y locales en el país e implementado a través de los POT. Ahora bien, en el caso de las ciudades colombianas (y latinoamericanas en general) el modelo de ciudad densa y compacta debe hacerse compatible con la necesidad de dar respuestas a demandas de vivienda, servicios y movilidad que aún no han sido resueltas, lo cual implica poner en práctica un modelo de desarrollo más solidario, capaz de producir el suelo necesario para las demandas de vivienda social, espacios libres, equipamientos e infraestructuras.

- La incorporación del desarrollo económico y social de la ciudad como consideración de base para proyectar el desarrollo urbano futuro; la planeación urbana busca consolidar territorios que faciliten el desarrollo económico e impulsen el aprovechamiento de las ventajas comparativas para la producción. La implantación de los POT en el país está en una etapa incipiente, de manera que las consideraciones sobre el desarrollo económico no han logrado articularse plenamente a la formulación del ordenamiento territorial. Si bien en las ciudades y regiones hay una conciencia creciente sobre la necesidad de trabajar en una dimensión más compleja del desarrollo urbano (ciudad región, por ejemplo), estos planteamientos no se han logrado concretar en acciones específicas. La nueva generación de POT que se formula en estos años, abre un espacio para tener en cuenta estas exigencias.
- Manejo de los suelos no urbanizados, tanto de valor ambiental como de vocación agrícola. El ordenamiento territorial hará cada vez mayor énfasis en una noción de territorio que contempla la planificación tanto las actividades urbanas como de áreas no - ocupadas tanto por su condición ambiental, como por su uso agrícola. Esto implicará la superación de la noción de vacío urbano y el crecimiento inexorable sobre las áreas aledañas a las ciudades y aglomeraciones, conformando un territorio que es capaz de albergar todo tipo de lugares y actividades, de mayor y menor densidad.
- Distribuir más eficientemente de la población. Sin perder las ventajas de la densidad urbana y la aglomeración, el urbanismo internacional busca una ocupación más racional del territorio, que disminuya los conflictos ambientales y de funcionamiento por la excesiva expansión de las ciudades principales y fortalezca las intermedias, para lograr un sistema de ciudades más compactas, mejor articuladas entre sí y con los entornos rurales. Esto implica implementar políticas activas que permitan (o incentiven) la localización estratégica de las actividades económicas y de servicios urbanos, así como valorar los espacios no-urbanos como lugares de producción agrícola o de valor ambiental que implica su protección y no simplemente como espacios *vacíos*. Este es un propósito que aún no logra consolidarse en las ciudades colombianas, donde los temas ambientales *chocan* muchas veces con las exigencias

del desarrollo urbano y donde apenas comienzan a manifestarse algunas intenciones de acuerdo que permitan que los temas ambientales sean menos discursivos más acordes con las exigencias y posibilidades reales del desarrollo urbano.

- Planificación supra-municipal como una escala de planeación territorial fundamental para abordar la articulación entre la planeación económica y la planeación territorial para potenciar los efectos positivos de la urbanización. Esta planificación regional o subregional permitirá orientar y controlar la ocupación de los suelos, la distribución de actividades (económicas, vivienda), los servicios públicos y sociales, la movilidad, etc., de las nuevas aglomeraciones urbanas y los otros tipos de organización del desarrollo urbano dentro del Sistema de Ciudades. Si bien en el país hay un discurso en esta dirección y la nueva LOOT propone mecanismos que podrían ser útiles, las ciudades y municipios del país continúan aferrados a la *autonomía* que les otorgó la Constitución de 1991 y las leyes reglamentarias. Además los instrumentos adoptados son débiles y requieren un espacio institucional que aún no se concreta.
- Renovación urbana y crecimiento hacia adentro. Más que seguir aumentando la *mancha* urbana, hay que disponer de las bases institucionales y los mecanismos de financiación y gestión adecuados para fomentar un crecimiento *hacia* adentro, basado en procesos de renovación urbana, reciclaje de construcciones y ocupación más racional e intensiva del espacio urbano. Esto permitirá que tener altas densidades urbanas con óptima calidad de vida para todos los ciudadanos. En Colombia tanto el Gobierno nacional como las ciudades han acogido este propósito, pero son muy pocas las realizaciones. Sin embargo, el proceso de sustitución de edificaciones individuales por edificios en altura por iniciativa privada ha tomado en las últimas dos décadas un impulso enorme; esta *renovación espontánea* cumple los propósitos de densificación urbana, pero no las exigencias de espacios, dotaciones e infraestructuras de la ciudad contemporánea. Hay intentos, por ahora fallidos, de asociarse con el sector privado y canalizar los esfuerzos privados hacia los fines que la ciudad se propone en términos de renovación.
- Conformación de una ciudad de usos mixtos, como el modelo más conveniente para la vida urbana contemporánea, tanto por su capacidad de disminuir los viajes, como por generar sectores urbanos con alta calidad de vida, activos y dinámicos. A su vez, la importancia de las tendencias hacia la oferta cultural y de amenidades urbanas como marco de vida en las ciudades contemporáneas, va paralela a una importancia en la calidad del espacio urbano que se logre consolidar y construir. En este sentido la planeación urbana se articula muy directamente con el diseño urbano y con la misma arquitectura, produciendo sinergias que apoyan el desarrollo general de la ciudad. En Colombia estas tendencias han comenzado a manifestarse en los planteamientos urbanísticos que reconocen que las dinámicas urbanas han producido la mixtura de actividades, muchas veces por fuera (o a contravía) de las normas. Sin embargo esta mixtura no se desarrolla en espacios de calidad, pues por lo general se trata de la transformación predio a predio de los antiguos barrios de vivienda.

- Disponer de un sector constructor moderno, que desarrolla sus negocios dentro de las pautas establecidas para el desarrollo urbano, que comprende y utiliza adecuadamente la mejora en las condiciones urbanas como base para el desarrollo de sus proyectos. El sector constructor de los países desarrollados promueve y desarrolla desde grandes proyectos hasta edificios inteligentes, que atienden algunas exigencias medioambientales contemporáneas. La transformación del sector constructor en los últimos años ha sido muy fuerte; sin embargo aún dista mucho de tener los niveles necesarios para adelantar políticas urbanas como las descritas. Hay que registrar que cada vez se emprenden proyectos de mayor dimensión y complejidad (y con participación de capitales internacionales), al mismo tiempo que en algunos casos se ha logrado trabajar en alianzas público – privadas.

Político – administrativa

Este aparte registra las tendencias en las instituciones y formas de gobierno de las ciudades y los territorios, con énfasis en el ordenamiento del territorio y los en los procesos de intervención en las ciudades. Al igual que en el aparte anterior, las tendencias internacionales no se registran homogéneamente en el país:

- Las administraciones y los gobiernos municipales tenderán a ser organizaciones más flexibles que pueden adaptarse a las condiciones cambiantes del entrono internacional. Esta flexibilidad permite abordar nuevos temas que van surgiendo en el desarrollo de la economía globalizada, que requieren una respuesta institucional en las ciudades para poder aprovechar sus potencialidades o disminuir los efectos sobre el desarrollo general de la ciudad. La organización institucional municipal en Colombia es poco flexible a pesar de los importantes cambios legales emprendidos desde la Constitución de 1991.
- Un aspecto fundamental de las instituciones es su capacidad para gobernar espacios supra – municipales. Las instancias de gobierno deberán estar plenamente articulados con los gobiernos municipales, distritales o áreas metropolitanas, para actuar conjuntamente. No se trata simplemente de ceder competencias hacia las instancias *superiores*, sino de tener mecanismos que permiten actuar conjuntamente entre los municipios que conforman una aglomeración urbana, entre estos municipios y los departamentos o regiones, y entre estas entidades territoriales y el Gobierno nacional en los temas estratégicos y coyunturales del desarrollo. En Colombia hay claridad sobre la necesidad poner en práctica el conjunto amplio de figuras institucionales de asociación entre entidades territoriales adoptadas en la legislación nacional (Bonilla, 2012), pero aún no hay una respuesta adecuada. Las áreas metropolitanas existentes funcionan muy irregularmente; hay intentos de asociación entre municipios de con alto grado de urbanización (Por ejemplo el G-13 de Cali y su región), pero apenas están comenzando; de manera que hay una tendencia pero se identifican enormes dificultades para implementarla.
- Las tendencias anteriores implican que es necesaria una reflexión muy profunda sobre el proceso de descentralización, que permita avanzar en temas y aspectos que hasta

ahora han presentado serios problemas. Es necesario promover un nuevo “pacto” para la actuación conjunta entre el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales, en el cual debe quedar definida la forma cómo se pueden gestionar los programas y proyectos conjuntos, más allá de una mera distribución de competencias. El pacto territorial implica que los proyectos puedan evaluarse desde la conveniencia general para el desarrollo del país y de cada una de sus regiones y no solo desde la autonomía de las entidades territoriales.

- Habrá mayor racionalidad, eficiencia y capacidad de gestión de las administraciones locales. La organización institucional de las administraciones locales (municipios, áreas metropolitanas, departamentos y, eventualmente, provincias o asociaciones de municipios) podrá responder más adecuadamente a las exigencias cambiantes del desarrollo urbano contemporáneo. Algunas ciudades colombianas han logrado avances importantes en esta dirección, pero es muy irregular el panorama general, pues otras tantas siguen con administraciones ineficientes y poco transparentes.
- Manejo de los aspectos ambientales para lograr acuerdos viables entre las exigencias de ocupación del territorio por las actividades urbanas y el manejo de los territorios con vocación agrícola o que requieren ser protegidos por su valor ambiental. La evaluación sistemática y proyectada al futuro de la producción agrícola debe ser un elemento a considerar, a la vez que los efectos reales que producen las limitaciones al desarrollo deben estar en la base de las decisiones ambientales. Es necesario evaluar la posibilidad real de las ciudades para incluir los costos ambientales en sus economías y la mejor manera de hacerlo en el mediano y largo plazo, son reflexiones necesarias para tomar las decisiones sobre el desarrollo urbano. El manejo de los suelos de vocación agropecuaria y de los aspectos ambientales en las aglomeraciones urbanas, son elementos claves para el desarrollo futuro del Sistema de Ciudades.
- Nuevas formas de participación de una ciudadanía más informada y participe en los procesos políticos (no clientelistas ni politiqueros). También se registrará el peso creciente de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y otras instituciones como el voluntariado. Es un proceso que en Colombia tiene un importante sustento constitucional, pero que ha encontrado dificultades y distorsiones en su implementación. En los temas de planeación urbana, algunas ciudades han avanzado procesos participativos que no han tenido la continuidad necesaria para consolidarse.
- El sector privado actuará en coordinación y asociación con el sector público, que ha logrado crear la confianza necesaria (por la estabilidad de normas y políticas y su actuación transparente y eficiente) para convertirse en un buen socio para el desarrollo de proyectos urbanos. Esta asociación permitirá pensar, formular y acometer los grandes proyectos que requieren la actuación conjunta en el mediano y largo plazos. La mutua desconfianza entre el sector público y el sector privado para asociarse se habrá superado, por cambios importantes en los dos sectores: un sector público más eficiente, transparente, capaz de desarrollar proyectos asociados y un sector privado más emprendedor capaz de entender las necesidades y ventajas del trabajo conjunto con el sector público.

- Nuevas formas de financiación municipal y coordinación fiscal. Las ciudades encuentran nuevas formas de financiar su desarrollo, tanto desde el ámbito fiscal, como desde la ejecución de proyectos con participación privada y con la puesta en marcha de instrumentos financieros para el desarrollo urbano, como la participación en plusvalías y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Nuevas formas de tributación como las TIF⁵² para apoyar los procesos de renovación urbana, la construcción de infraestructuras o dotaciones y la densificación, son instrumentos que podrán permitir una actuación más estratégica de las administraciones locales.
- En el tema de la fiscalidad, los impuestos sobre la tierra, la habitación y las actividades se consolidan como una base importante de los recursos de las ciudades; catastros actualizados y eficiencia en el recaudo son importantes en este aspecto. En Colombia las ciudades tienen una eficiencia fiscal muy irregular y, en general, son poco eficientes en temas de recaudo de impuestos; los catastros no se actualizan con la frecuencia necesaria, aunque se ha hecho un gran esfuerzo en este sentido que podrá fructificar en el futuro. Por otra parte la coordinación fiscal es un aspecto indispensable para lograr la planificación eficiente de las aglomeraciones urbanas, independientemente de la forma de gobierno que tengan. La diferencia de un mismo impuesto entre municipios de una misma aglomeración es muy nociva, pues dificulta la planeación racional de la localización de las actividades y termina perjudicando tanto a los propios municipios como a las empresas.
- Los instrumentos de gestión y financiación se han experimentado desde hace varias décadas en las ciudades de los países desarrollados con resultados muy variables; en las ciudades latinoamericanas representan un potencial importante para el desarrollo de proyectos urbanos. En Colombia existe una legislación muy avanzada en comparación con los países de la región, que aún no ha logrado utilizarse completamente.

⁵² TIF es un método para utilizar las futuras ganancias en impuestos para subsidiar las mejoras que se proyectan. La realización de un proyecto público a menudo resulta en un aumento en el valor de los bienes raíces, lo que genera ingresos fiscales adicionales que pueden financiar la deuda que se emita para el desarrollo de los proyectos.

ESCENARIOS

La construcción de escenarios posibles en los cuales se podrán desarrollar las ciudades colombianas dentro del ejercicio prospectivo, se propone aportar elementos para la toma de decisiones para el fortalecimiento del Sistema de Ciudades. Estos escenarios previstos para el mediano y largo plazo buscan identificar los retos y oportunidades que tiene el Sistema de Ciudades, considerando las tendencias observadas.

Evaluación general de las tendencias de cambio

De acuerdo con la descripción de las tendencias de cambio presentada en el capítulo anterior, se puede afirmar que el entorno general en el cual se desarrolla el sistema de ciudades tiene importantes incertidumbres, pues hay un conjunto muy amplio de factores de cambio que podrían afectar en forma importante el desarrollo del Sistema de Ciudades que presentan una gran incertidumbre, referidos tanto al entorno macroeconómico nacional e internacional, como al cambio climático y a los aspectos derivados del proceso de paz que se desarrolla actualmente.

El desarrollo económico reciente del país ha sido consistente y es previsible mantener y aún aumentar las tasas de crecimiento del PIB⁵³ y con ésta la inversión extranjera directa, lo cual puede significar un aumento muy importante del comercio y de los flujos, que repercutirá en el desarrollo de las ciudades. Después de muchos años, las ciudades podrían acometer los grandes proyectos de infraestructura, servicios, vivienda, preservación ambiental, etc., que han sido aplazados por ausencia de recursos.

El entorno económico internacional es incierto; las crisis en los países desarrollados (especialmente en la zona Euro) y el descenso en las tasas de crecimiento de los países emergentes, los cambios abruptos en los mercados de las materias primas y otros productos que representan parte fundamental de las exportaciones colombianas, pueden afectar considerablemente el desarrollo del país y, en particular, disminuir notoriamente el monto de recursos disponibles para los proyectos que se requiere para fortalecer el Sistema de Ciudades. A su vez, el desarrollo de nuevas áreas de agricultura industrial intensiva como la altillanura, pueden cambiar el escenario de abastecimiento de la población y aún de las exportaciones colombianas.

En el campo ambiental, el calentamiento global va a ser una realidad cada vez más influyente en los desastres y otros fenómenos que afectan el desarrollo mismo de las ciudades en el mundo. En Colombia, las ciudades que podrán sufrir con mayor intensidad

⁵³ Se estima que con un crecimiento sostenido del 5%, el PIB colombiano al 2035 se habrá multiplicado por 3. Este crecimiento está acompañado de un aumento en el comercio externo e interno más que proporcional (1.2 según el parámetro de gravedad del PIB). En ese período el PIB per cápita más que se dobla, con lo cual cambian los patrones de consumo y la estructura del comercio (ej. mayor motorización). La eliminación de barreras arancelarias incide en crecimientos muy diferenciados entre los distintos sectores, que puede reflejarse en un crecimiento asimétrico de las ciudades. (Presentación Conectividad Talleres Regionales)

en el corto plazo este calentamiento serán las de la Costa, pero también podrán aumentar considerablemente los deslizamientos e inundaciones en las zonas interiores por los fenómenos climáticos. El cambio climático dependerá de la eficiencia de las medidas que tomen el conjunto de países del mundo para disminuirlo.

En lo que se refiere a la seguridad, es previsible que el desarrollo de las negociaciones concluya positivamente y que, con el país en paz, se logre aumentar significativamente el desarrollo económico (Se proyecta que la paz podría implicar al menos 2 puntos más en el PIB nacional). Sin embargo no hay una certeza absoluta en sus resultados.

Estas consideraciones indican que el desarrollo de las ciudades puede verse afectado por factores que no es posible controlar y que generan una gran incertidumbre.

Otros factores generales que tendrán también importantes repercusiones en el desarrollo urbano, son más previsibles: la consolidación del salto demográfico (envejecimiento de la población, menos crecimiento urbano relativo, hogares más pequeños, etc.) y el incremento de la población urbana; la mejora en la formación del capital humano (más preparado para el desarrollo económico contemporáneo); una ciudadanía más urbana e informada y por lo tanto más participativa, son factores que cambian en forma importante las demandas urbanas y, por esa vía, algunas exigencias en la dotación de servicios básicos a las finanzas municipales.

Además son previsibles con menor grado de incertidumbre:

- La reciente puesta en marcha de Tratados de Libre Comercio (TLC) y los que vendrán en el futuro próximo, podría tener algunas implicaciones en la conformación del Sistema de Ciudades. Sin embargo, los análisis realizados no muestran por el momento que estos cambios sean demasiado significativos; es posible que nuevas empresas destinadas a la producción de bienes exportables busquen localizarse cerca a los puertos, en las ciudades de la Costa Atlántica (Barranquilla, Cartagena) y Pacífica (Cali/Valle), un proceso que podría mantener el dinamismo de las ciudades de la Costa Atlántica y, eventualmente, mejorar las perspectivas de la economía de Cali.
- El incremento poblacional de las ciudades que están cercanas a las zonas petroleras o de minería intensiva. Ciudades como Villavicencio podrían capitalizar más eficientemente estas dinámicas.
- El aumento significativo del turismo, tanto internacional, como nacional y del turismo urbano, traerá nuevas dinámicas que algunas ciudades (además de la de la Costa Atlántica) pueden potenciar para inducir cambios importantes en su desarrollo.
- Las mejoras en la red vial nacional⁵⁴ podrían hacer más eficientes las relaciones dentro del Sistema de Ciudades y por lo tanto lograr mayor productividad, más especialización, etc.

⁵⁴ Así, por ejemplo, la carretera a Buenaventura y su comunicación con Bogotá pueden tener impacto en un conjunto de ciudades situadas en relación con la vía y que presentan altos flujos hacia ese puerto. También podrán aprovechar este dinamismo ciudades como Cali o las del Eje cafetero. Del mismo modo se podría indicar que las autopistas de la Prosperidad favorecerán a Medellín; la comunicación rápida Barranquilla-Santa Marta-Cartagena a estas ciudades de la Costa; la marginal de la selva y las demás comunicaciones con el "país andino", a ciudades como Villavicencio, Yopal, Arauca, etc., y las ciudades que con éstas conectan: Bogotá, Neiva, Sogamoso, etc.). La Autopista del

Los escenarios

De manera que, frente a la inercia que ha presentado el sistema de ciudades en Colombia (apreciable en los ejercicios de regionalización desde los años 60s) y la poca capacidad de las instituciones de influir en los grandes procesos del desarrollo económico, es necesario pensar que las tendencias de cambio indican que no es previsible un reacomodo muy importante del Sistema de Ciudades. Y que por lo tanto, se debe partir un escenario tendencial (fundamentado en el cumplimiento de las previsiones económicas que se hacen en el país y en un impacto medio del cambio climático), como base del ejercicio de prospectiva.

Al escenario tendencial debe confrontarse con un escenario ideal, en el cual se puedan potenciar hacia el fortalecimiento del Sistema de Ciudades, todas las tendencias de cambio descritas en los apartes anteriores.

Escenario ideal

Este escenario implica ciudades competitivas, con economías complementarias y coordinadas entre sí y articuladas al desarrollo general del país y del mundo que tienen como base de desarrollo un contexto económico, tecnológico y ambiental muy positivo: crecimiento económico sostenido con descensos (crisis) menos pronunciadas; respeto del medio ambiente, empresas valoradas por su innovación y competitividad; mejor conectividad y movilidad más efectiva y menos contaminante; acceso generalizado a los bienes y servicios urbanos, entre otras.

Administración territorial con instituciones y gobiernos flexibles, y una planeación territorial capaz de abordar los temas y problemas cambiantes de las aglomeraciones urbanas, con sistemas de transporte articulados a los patrones de crecimiento adoptados, que impulsan ciudades densas y compactas en aglomeraciones posiblemente preferentemente poli-céntricas.

Planificación urbana articulada al desarrollo de la economía: construcción de un territorio que impulsa y facilita el desarrollo de las empresas y es atractivo para nuevos desarrollos. Potenciación de las economías de escala y disminución de las des-economías: manejo adecuado de los temas y problemas de movilidad, logística y precios del suelo. La planeación urbana actúa coordinadamente en diferentes escalas: a nivel territorial asegura una adecuada y funcional distribución de actividades y eficientes sistemas de interconexión entre éstas; a nivel zonal y vecinal un fortalecimiento del diseño urbano que se concreta en un espacio urbano de gran calidad; a nivel predial el despliegue de tipologías arquitectónicas que permiten la sinergia entre lo público y lo privado.

Consolidación de una amplia credibilidad en la ciudad y sus instituciones (públicas y privadas) estables y comprometidas, que son la base de una sólida promoción del desarrollo y una clara integración espacial de los factores esenciales del desarrollo.

Sol es importante para las ciudades de la Costa, las directamente vinculadas a su recorrido (Valledupar, Barrancabermeja) y las que quedan mejor conectadas con el país y el exterior (Bogotá, Medellín, Bucaramanga).

Escenario Tendencial:

Es el escenario más probable, si no hay cambios fundamentales en el escenario internacional o en los temas claves del desarrollo descritos: institucional, conectividad, financiación. De manera que:

- El crecimiento de las ciudades seguirá concentrándose en las principales aglomeraciones urbanas y, dentro de éstas en los municipios periféricos. Se profundiza la distribución segregada de los grupos sociales. El déficit de vivienda continúa y hasta tiende a aumentar a pesar de la disminución de las tasas de crecimiento. Las proyecciones de las tendencias de crecimiento elaboradas para la Misión (Pachón, 2012) indican que las principales aglomeraciones urbanas se comportarán de la siguiente manera:

Nodos Regionales SC	# Mun	Población Cabecera			Población rural		
		2005	2010	2035	2005	2010	2035
11-Bogotá	23	7.823.759	8.497.725	11.562.207	300.337	299.934	267.965
05-Medellín-Rionegro	10	3.353.306	3.635.386	4.762.060	326.754	308.502	250.068
76-Cali	20	2.758.647	2.942.825	3.845.960	409.373	389.502	362.319
08-Barranquilla	23	2.054.995	2.215.608	2.885.028	121.598	110.778	66.441
13-Cartagena	11	1.028.483	1.101.808	1.428.108	107.583	101.960	93.541
68-Bucaramanga	6	983.663	1.039.180	1.272.177	101.024	98.547	79.925
54-Cúcuta	9	733.417	786.587	1.022.901	48.805	43.218	22.622
66-Pereira	6	752.920	785.004	901.587	101.604	98.167	83.030
50-Villavicencio	5	419.956	484.963	805.829	46.135	40.462	24.859
05-Apartadó-Turbo	4	237.915	289.455	655.886	117.433	119.727	110.936
47-Santa Marta	2	393.793	433.146	641.900	46.605	42.461	44.044
73-Tolima Otros SC	3	498.500	529.444	652.120	46.202	42.310	23.395
20-Valledupar	4	321.474	368.051	597.144	71.475	74.429	80.848
23-Montería	5	364.870	399.236	564.579	205.670	212.967	226.552
63-Armenia	9	449.700	470.769	559.648	59.154	54.054	34.470
17-Manizales	4	448.897	465.244	516.073	58.868	56.213	46.716
70-Sincelejo	8	331.496	358.867	484.798	94.533	91.157	72.021
76-Buga-Tulúa	8	365.482	387.610	476.431	101.437	92.878	61.582
52-Pasto	6	326.994	355.687	473.134	100.752	101.412	83.145
41-Neiva	6	330.072	353.195	418.697	59.941	55.414	32.562
19-Popayán	3	239.137	256.470	322.768	65.726	59.877	47.444
15-Duitama/Sogamos	17	240.395	254.307	279.987	103.879	92.299	52.463
15-Tunja	9	151.760	170.045	268.748	49.998	49.910	45.618
47-Zona B /Fundación	4	170.892	184.019	222.580	42.421	33.379	14.301
25-Fusagasugá	3	91.524	104.716	170.164	34.074	33.700	29.207
52-Ipiales	3	81.359	92.070	150.462	53.022	56.676	74.434
25-Girardot	4	128.563	133.316	142.051	11.183	10.627	7.507
Total aglomeraciones		24.583.469	26.565.289	35.430.907	2.839.384	2.728.250	2.314.620
Total nacional		31.889.299	34.745.210	48.035.226	10.999.293	10.764.374	9.552.883
Aglomeraciones / nacional		77%	76%	74%	26%	25%	24%

Fuente: Proyecciones APA (2012)

- Esto indica que el 34% del aumento de población urbana en las aglomeraciones para el 2035 (10' 847.000 habitantes) se concentrará en la aglomeración de Bogotá y el 65% en las 4 principales aglomeraciones urbanas.
- A su vez, estas proyecciones agrupadas en los ejes de desarrollo urbano (formados con base en sistemas de comunicación nacionales) darían el siguiente panorama general (No se incluyen poblaciones que aún estando dentro del eje no registran grados de conmutación importantes).

Nodos Regionales SC	# Mun	Población cabeceras			Población rural		
		2005	2010	2035	2005	2010	2035
Eje Sogamoso-Bogotá- Ibagué							
15-Duitama-Sogamoso	17	240.395	254.307	279.987	103.879	92.299	52.463
15-Tunja	9	151.760	170.045	268.748	49.998	49.910	45.618
11-Bogotá	33	7.823.759	8.497.725	11.562.207	300.337	299.934	267.965
25-Fusagasugá	3	91.524	104.716	170.164	34.074	33.700	29.207
25-Girardot	4	128.563	133.316	142.051	11.183	10.627	7.507
73-Tolima Otros SC	3	498.500	529.444	652.120	46.202	42.310	23.395
Subtotal eje		8.436.001	9.160.109	12.423.157	499.471	486.470	402.760
Eje Cali - Eje cafetero							
76-Cali	20	2.758.647	2.942.825	3.845.960	409.373	389.502	362.319
76-Buga-Tulúa	8	365.482	387.610	476.431	101.437	92.878	61.582
66-Pereira	6	752.920	785.004	901.587	101.604	98.167	83.030
63-Armenia	9	449.700	470.769	559.648	59.154	54.054	34.470
17-Manizales	4	448.897	465.244	516.073	58.868	56.213	46.716
Subtotal eje		4.326.749	4.586.208	5.783.626	671.568	634.601	541.401
Eje C/gena, B/quilla, S.Marta							
13-Cartagena	11	1.028.483	1.101.808	1.428.108	107.583	101.960	93.541
08-Barranquilla	23	2.054.995	2.215.608	2.885.028	121.598	110.778	66.441
47-Santa Marta	2	393.793	433.146	641.900	46.605	42.461	44.044
Subtotal eje		3.477.271	3.750.562	4.955.036	275.786	255.199	204.026
Eje Medellín							
05-Medellín-Rionegro	20	3.353.306	3.635.386	4.762.060	326.754	308.502	250.068
Subtotal eje		3.353.306	3.635.386	4.762.060	326.754	308.502	250.068

Fuente: Proyecciones APA (2012)

- De acuerdo con las proyecciones sobre la construcción de carreteras (Roda, 2012) según los contratos y concesiones previstas por el Ministerio de Transporte, la conectividad de las ciudades podrá mejorar substancialmente hacia el año 2020. La previsión para el 2035 es un nuevo escenario de congestión, que implica la necesidad de desarrollar nuevas vías. Si bien las nuevas carreteras van a mejorar la conectividad general del país, éstas no van a cambiar substancialmente el tipo de conexiones existente, pues se trata en su gran mayoría de ampliaciones y mejoras a la red vial existente. No se han previsto soluciones para articular la red vial nacional con los sistemas viales y de transporte urbanos.
- La brecha en el desarrollo de las regiones del país puede haberse aumentado en los últimos años (Meisel, 2012) y seguramente seguirá existiendo. Si bien la región de la Orinoquía puede haber avanzado en forma importante por el desarrollo intensivo agropecuario en la Altillanura, la región Pacífica seguirá siendo la que muestra los índices más bajos de calidad de vida y la región de la Amazonía tendrá desarrollos muy precarios y puntuales. Las zonas de producción agropecuarias periféricas (García, 2012) no presentan mayores variaciones, por el desarrollo atomizado y la imposibilidad de generar zonas concentradas (*clusters* agrícolas) con altos niveles de productividad.
- Las ciudades del Sistema seguirán siendo fragmentadas; ciudades formales se desarrollan a espaldas de las ciudades informales. Los estratos más bajos de la población localizados en periferias de las grandes ciudades o en municipios conurbados, en malas condiciones de urbanización (altas densidades, poco espacio libre –público y privado- equipamientos precarios, mala accesibilidad y largas

distancias a los empleos, etc.). Los estratos altos localizados cerca de las zonas de trabajo en altas densidades y un espacio urbano cualificado, o en los municipios cercanos en condominios de muy baja densidad y altísimo consumo de suelo.

- Las ciudades siguen extendiéndose haciendo que las viviendas estén cada vez más lejos de los puestos de trabajo y los servicios, de manera que las viviendas están cada vez más lejos de los puestos de trabajo. Las nuevas industrias tienden a localizarse por fuera la ciudad principal, en municipios pequeños que ofrecen ventajas tributarias y costos del suelo más bajos. El centro urbano se expande y continúa siendo el principal lugar de empleo, haciendo que los viajes sean cada vez más largos.
- La economía de las ciudades no gana en competitividad. A pesar de ser economías fuertes, no hay conectividad y complementariedad entre las ciudades que continúan con economías poco diversificadas. Las economías de aglomeraciones no se aprovechan. No se valora suficientemente la innovación; la relación empresa – universidad sigue siendo más anecdótica y discursiva que efectiva. En las grandes ciudades los problemas de congestión y mala calidad ambiental producen des-economías crecientes que no se compensan.
- Mientras los costos en los servicios públicos, la salud y la educación pesan poco en el gasto de las familias, el costo en transporte seguirá creciendo en forma sistemática. A su vez, los sistemas de transporte requerirán cada vez mayores inversiones sin lograr ofrecer un servicio eficiente y de calidad. Las estructuras urbanas, suburbanas y subregionales operan independientemente, sin coordinación y con baja eficiencia. Los servicios públicos domiciliarios también son individuales y sin economías de escala.
- El desempleo en las principales ciudades tiende a la baja en el mediano y largo plazos (Tenjo, 2012) como resultado de la baja en las tasas de crecimiento de la población, que ha ocurrido desde los años 70s y que significa que menos cantidad de personas se vinculan al mercado de trabajo. No hay indicios de mejora en la calidad de los trabajos.
- Las zonas con mejor infraestructura no se aprovechan adecuadamente por la dinámica de los precios del suelo (excesivamente altos para la demanda) y las dificultades de realizar programas de renovación urbana eficientes. Las zonas rurales cercanas a las ciudades son pobremente utilizadas, a la espera de convertirse en desarrollos urbanos. La dinámica de los precios del suelo en las zonas rurales no permite el desarrollo adecuado de la agroindustria.
- El medio ambiente urbano global se deteriora por el aumento de la contaminación y las emisiones, la ocupación indiscriminada de zonas protegidas o no urbanizables, y la ocurrencia de catástrofes de origen natural. El mantenimiento de algunas pocas zonas de valor ambiental en las ciudades y los ecosistemas en las cuales se desarrollan, no alcanza a compensar el empeoramiento de las condiciones ambientales debido a la dinámica urbana. El enfrentamiento entre el desarrollo urbano y la protección y valoración ambiental se mantiene.
- Las ciudades mantienen gobiernos autónomos no coordinados ni articulados con los de los municipios de la aglomeración en la cual están insertas. La fuerte autonomía

municipal no permite la existencia de formas de administración y planeación de las aglomeraciones urbanas. La planeación no logra identificar y programar la inversión pública de manera que su programación sigue siendo sectorial, desligada del territorio.

- La planeación urbana continúa desligada de la planeación económica nacional, enfatizando las normas regulatorias al sector constructor. Hay prioridad en la planeación municipal; no hay planificación supramunicipal y subregional eficiente, indispensable para articular el desarrollo económico a los temas territoriales.

Escenario combinado

Este escenario parte de considerar importantes transformaciones del escenario tendencial hacia un escenario ideal que implican que, manteniendo los grandes procesos (económicos, ambientales, poblacionales) se han transformado los siguientes aspectos:

- Consolidación de un esquema institucional que permita el trabajo conjunto entre los gobiernos territoriales de las diferentes escalas y entre éstos y el gobierno nacional en temas como apoyo al desarrollo económico local, ambiente, vialidad y transporte, servicios públicos y equipamientos.
- Adopción de instrumentos de coordinación tributaria que permitan el desarrollo de proyectos supramunicipales.
- Puesta en marcha de instrumentos que aseguran la financiación de los programas y proyectos adecuados para consolidar ciudades competitivas y sostenibles, al mismo tiempo que se comienzan a superar los problemas históricos de vivienda, movilidad, etc.
- Desarrollo de una forma de planeación y actuación que asegure la articulación entre las exigencias de la política ambiental y el desarrollo urbano. Puesta en marcha de un esquema de formulación técnica de proyectos de escala urbana y regional.
- Desarrollo de un ordenamiento territorial que contemple tanto las áreas urbanas como el suelo rural en su conjunto, con el fin de articular las políticas urbanas y las políticas agropecuarias.
- Articulación del sistema nacional de carreteras, líneas férreas y conectividad en general, con los sistemas territoriales a nivel regional y municipal, con énfasis especial en las zonas de acceso a las grandes ciudades.

En este escenario es posible prever que la distribución de la población y las actividades podrá seguir patrones más eficientes. Así por ejemplo:

- Para potenciar las dinámicas de cambio existentes por el desarrollo de la economía:
 - o Las grandes aglomeraciones urbanas del interior (Bogotá, Medellín, Cali) podrán conformar aglomeraciones territoriales de gran funcionalidad, en la cual están conectadas (transporte, servicios públicos) y tienen economías

complementarias, ciudades de diferentes dimensiones que forman la aglomeración, buscando un crecimiento que permita que cada una pueda ofrecer ventajas comparativas para la localización de actividades y de la población. Se conformarán territorios que contienen desde zonas de alta densidad y actividad económica de primer nivel, hasta zonas agrícolas, que aseguran la conformación y conectividad adecuada de la estructura ecológica y las zonas protegidas que, a su vez, están plenamente integradas a la vida urbana contemporánea. Estas aglomeraciones podrán ofrecer una gran variedad de atracciones (*amenities*) para la localización de población y actividades de alto nivel. El crecimiento esperado en las principales ciudades deberá “*repartirse*” con los objetivos descritos en las aglomeraciones respectivas.

- Las ciudades portuarias de la Costa atlántica (Barranquilla, Cartagena y Santa Marta) podrán construir una región integrada capaz de potenciar el aumento en los flujos comerciales internacionales. Las tres ciudades deberán estar interconectadas en términos de: vialidad y transporte incluyendo los servicios portuarios y aeroportuarios; servicios públicos incluyendo el manejo de residuos sólidos, impulso a un turismo planificado y de calidad que permita la preservación y valoración de los valores ambientales. Estas condiciones permitirán que aumente el crecimiento de la zona previsto en el escenario tendencial, al mismo tiempo que se impacta el desarrollo y se mejora la calidad de vida de toda la región circundante.
 - Ciudades como Villavicencio, Valledupar y Yopal (así como otras que estén cercanas a los desarrollos petrolíferos o agroindustriales nuevos) podrán potenciar para su desarrollo los recursos mineros o agropecuarios de sus regiones, logrando un crecimiento ordenado y una estructura urbana funcional que permita promover la localización de empresas relacionadas a la producción (servicios a las empresas), así como la generación de nuevas empresas para la consolidación de la economía local. El crecimiento exponencial de estas ciudades (aumentado en el caso de Villavicencio por el auge de condominios turísticos) tendrá que ser planificado en el inmenso territorio del cual disponen. Si pensar en ciudades de alta densidad en estas localizaciones no es muy factible, si es posible planificar ciudades con densidad intermedia y respeto, valoración e integración de un medio natural muy diferente de lo conocido por los modelos del urbanismo internacional.
- Para revertir el estancamiento o decaimiento de la economía local:
- Las ciudades del eje cafetero (Manizales, Pereira, Armenia) deberán hacer un enorme esfuerzo que permita retomar la dinámica económica que mantuvieron durante gran parte del siglo pasado. La *reinención* del desarrollo de estas ciudades (de la cual ya hay un trabajo avanzado) deberá permitir que su localización, su alta calidad empresarial y sus extraordinarias condiciones

ambientales sirvan de base para dinamizar el desarrollo. Desde el punto de vista geográfico, su localización en el corazón del triángulo formado por Bogotá, Medellín y Cali debe permitir que esta región se convierta en un gran proveedor de las economías y aglomeraciones urbanas principales del país (Bogotá, Cali, Medellín), incluyendo la potenciación del turismo nacional e internacional. Desde luego estas tres ciudades deben formar, al igual que las de la Costa atlántica una región integrada (para lo cual se han dado algunos pasos como la asociación de los alcaldes), que asegure la complementariedad de las economías locales y la interconexión en términos de: vialidad y transporte; servicios públicos e impulso a un turismo planificado.

- Otros núcleos uninodales, principalmente capitales de departamento de escala regional, deberán hacer mayores esfuerzos para encaminar, en coordinación y con el apoyo del Gobierno nacional, sus economías locales y su desarrollo urbano hacia metas precisamente establecidas en función de sus ventajas comparativas y sus reales posibilidades de desarrollo. Si bien los temas de conectividad deben tener un papel preponderante, es claro que es necesario contemplar los diferentes aspectos del desarrollo local.

Estas consideraciones permiten esbozar un escenario *combinado* en el cual el desarrollo del Sistema de ciudades del país estará encaminado a la formación de un sistema que combina aglomeraciones urbanas “*complejas*” y ciudades núcleo.

Las aglomeraciones tienden a consolidarse bajo un modelo como el del Randstad holandés o de la región del Ruhr -Metropol Ruhr- (Cuyos esquemas se presentan en el anexo) que han logrado la ocupación funcional de un territorio que tiene las ventajas económicas y para la prestación de servicios de la aglomeración y la alta densidad, pero no presentan las des-economías y problemas de las grandes ciudades. Para estos casos el manejo del suelo y los sistemas de transporte juegan un papel determinante.

Para las ciudades uninodales no es posible definir un esquema único, si bien el modelo de la ciudad densa y compacta tiene que ser un referente. Sin embargo casos como el de Villavicencio o Valledupar, muestran con suficiencia que para esta dimensión de ciudades en un territorio con condiciones ambientales muy particulares, es necesario seguir planeando ciudades de densidades relativamente bajas o medias que respetan el medio natural excepcional en el cual están localizadas.

MEDIDAS DE POLÍTICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE CIUDADES DESDE UN PUNTO DE VISTA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Las recomendaciones de política están basadas en los análisis y reflexiones presentados en los dos capítulos anteriores, así como en las recomendaciones de los trabajos de los contratistas expertos de la Misión, que fueron discutidas en el Taller Internacional de diciembre.

Estas recomendaciones de política centradas en el ordenamiento territorial (objeto de esta consultoría) pueden agruparse en tres grupos, de acuerdo con su naturaleza:

- *Medidas de política sobre la organización institucional de las entidades territoriales y la base jurídica que las sustenta*, que se refieren principalmente a las formas de trabajo conjunta nación – entidades territoriales, las formas de asociación entre entidades territoriales y las relacionadas con las competencias en temas que afectan directamente el desarrollo de las ciudades (Red vial regional o subregional, áreas protegidas nacionales, minería, desarrollo agropecuario, atractivos urbanos, etc.).
- *Recomendaciones hacia las políticas sectoriales nacionales* en aspectos directamente relacionados con el ordenamiento territorial tales como las fortalezas regionales para el desarrollo económico, el paso de los problemas de cobertura de servicios públicos domiciliarios a los temas de calidad, la importancia del apoyo nacional estratégicos al desarrollo del transporte urbano, la política de vivienda, la política de puertos en relación con el desarrollo urbano específica de cada ciudad concernida, el desarrollo agropecuario de las regiones circundantes a las ciudades.
- *Recomendaciones para analizar políticas nacionales de largo plazo*, tales como la descentralización / Regionalización (Competencias), las formas de asociación entre entidades territoriales, las políticas de subsidios, etc.

Medidas de política sobre la organización institucional de las entidades territoriales y la base jurídica que las sustenta.

Los análisis y reflexiones presentados permiten afirmar que el desarrollo del Sistema de Ciudades depende en gran parte de cómo las regiones y las ciudades gestionen su propio desarrollo en coordinación con el desarrollo general del país; para este efecto dependerán también del apoyo que puedan recibir del Gobierno Nacional y de la capacidad de asociación con el sector privado.

La gobernabilidad de los territorios emerge como una variable determinante para adelantar los programas y proyectos necesarios para avanzar en un proceso de transformación que permita poner en marcha acciones estratégicas para enfrentar los problemas crónicos del desarrollo urbano (vivienda, servicios públicos, equipamientos,

transporte), así como los temas y problemas derivados de los paradigmas del desarrollo urbano contemporáneo: sostenibilidad, competitividad y equidad.

Los trabajos de la Misión en el tema institucional (Bonilla, 2012) muestran que no se han logrado consolidar aún los mecanismos, instancias o instituciones que permitan una acción coordinada entre las ciudades, las regiones y la Nación. De manera que la formulación de nuevos instrumentos o de programas que tengan por objetivo incrementar el desarrollo de los territorios (regiones o ciudades) requiere en primer lugar una respuesta institucional. Los esfuerzos deben estar encaminados a fortalecer las administraciones regionales y locales, partiendo de reconocer los instrumentos que proporcionó la LOOT como un primer paso, débil, en este sentido, al tiempo que se transforma la orientación de los programas y proyectos en los territorios.

De manera que desde la política nacional es necesario actuar en, al menos tres aspectos complementarios: (i) Políticas nacionales en los territorios; normatividad y competencias; (ii) Las formas de asociación entre las entidades territoriales; (iii) Las instancias o mecanismos de articulación de políticas Nación – territorios y (iv) El apoyo a la mejora en la eficiencia de los gobiernos regionales y locales.

Políticas nacionales en los territorios; normatividad y las competencias

La formulación de políticas sectoriales ha sido una constante en el desempeño del Gobierno nacional. Se requiere una transformación importante de la forma de formular las políticas para incorporar el enfoque territorial necesario para lograr la coordinación de las políticas sectoriales y las políticas territoriales que sea capaz de dar un enfoque territorial a los programas sectoriales nacionales, al tiempo que da contenidos de política económica a los planes urbanos.

En la formulación de políticas y programas nacionales sectoriales es necesario incorporar la variable territorial que permita considerar las diferencias regionales y urbanas. Las políticas nacionales tienden a ser homogéneas para todo el país, de manera que su desarrollo tropieza con escenarios muy diversos, que implican “acomodar” la política posteriormente. Para poder fortalecer el Sistema de Ciudades es necesario que la formulación de cada una de las políticas sectoriales contemple las diferencias regionales, que deben estar explícitas en un esquema de regionalización adoptado, que puede ser suficientemente flexible para poder trabajar con las diferentes políticas. El punto de partida sería la propuesta hecha en los trabajos preparatorios del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP.

Las formas de asociación entre las entidades territoriales

Dentro del marco aprobado (que no es completamente satisfactorio) la reglamentación de la LOOT debe tener soluciones a temas fundamentales en el desarrollo urbano, en especial el manejo de asuntos supramunicipales (que hoy son imposibles de resolver con la legislación actual) para objetivos de desarrollo económico y social, prestación de servicios y construcción de infraestructuras.

Esta reglamentación debe analizar los diferentes instrumentos de asociación existentes, identificando sus falencias, con el fin de lograr pocos instrumentos pero más útiles y precisos para las situaciones concretas que se presentan en el Sistema de Ciudades, que pueden sintetizar en tres aspectos centrales:

- La planeación y gobierno de las aglomeraciones urbanas de carácter supramunicipal, en especial los temas de ocupación del territorio (por actividades) y manejo de los temas ambientales.
- La prestación asociada entre dos o más entidades territoriales de los servicios públicos domiciliarios o el transporte, incluyendo la construcción y mantenimiento de las infraestructuras necesarias para tal efecto (la articulación entre la red nacional de carreteras y las redes regionales o locales están incluidas en este punto).
- El manejo coordinado de la fiscalidad de los diferentes entes territoriales que conforman la aglomeración urbana.

Dentro de este marco es indispensable revisar las normas para la formación y operación de las Áreas Metropolitanas, a partir de las experiencias poco exitosas de operación de las existentes. La ley de Áreas Metropolitanas reglamentaria de la LOOT actualmente en discusión en el Congreso de la República es una ocasión para este efecto.

En el corto plazo y, de acuerdo con el trabajo desarrollado en la Misión, se propone: (i) Fortalecer la figura de Área Metropolitana convirtiéndola en un instrumento fuerte y atractivo; (ii) Impulsar la formación de Regiones de Planeación y Gestión, adoptadas por la LOOT, haciendo una reglamentación adecuada y formulando un programa de incentivos nacionales para su operación; (iii) Incentivar la creación de autoridades únicas de transporte para los conglomerados de más de un millón de habitantes; y (iv) Unificar los catastros de las aglomeraciones mayores a un millón de habitantes.

Consolidación de las instancias o mecanismos de articulación Nación – territorios

Para consolidar instancias que permitan realizar un trabajo conjunto entre las entidades territoriales y entre éstas y el Gobierno nacional, es necesario:

- Fortalecer la región como escenario clave para la articulación entre el nivel nacional (políticas macroeconómicas) y el nivel territorial, en especial las ciudades (políticas territoriales). El programa de fortalecimiento puede implicar la formación de instancias o instituciones capaces de cumplir esta labor.
- Fortalecer y hacer más operativas los OCADs puestos en marcha con la nueva política de regalías. Debe hacerse una reflexión sobre el montaje inicial y tener una evaluación sobre su funcionamiento, una vez se haya cumplido la primera fase de trabajo, con el fin de formular un programa en esta dirección. Es importante que el programa refuerce la capacidad de concertación entre las ciudades, las regiones y la nación. Los OCAD pueden ser el punto de arranque de una nueva política hacia los territorios, si se le da una dimensión más allá de un trámite burocrático.

- Apoyar por parte del Gobierno nacional a las entidades locales (Especialmente a las oficinas de planeación municipal y departamental) en la identificación y formulación previa de los proyectos que se discuten en estas instancias de gobierno.
- Definir y nutrir el contenido de la agenda y el funcionamiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) en el nivel nacional y a las Comisiones Regionales de Ordenamiento (CRO) en los niveles regionales, como posibles lugares de concertación entre las políticas nacionales y las políticas territoriales en el mediano plazo; estudiar posibles formas de coordinación de las CRO con los OCAD.
- Diseñar esquemas que incentiven la puesta en marcha de las figuras asociativas adoptados por la LOOT.
- Identificar y formular un programa de impulso al desarrollo de proyectos urbanos tales como equipamientos para las actividades urbanas estratégicas: transporte y movilidad, desarrollo económico (Logística, recintos feriales, parques o centros de innovación, etc.).

En el apoyo a los gobiernos regionales y locales:

Como se indicó en los apartes anteriores, el fortalecimiento de los gobiernos de las entidades territoriales es indispensable para fortalecer el Sistema de Ciudades, pues de su desempeño depende un parte importante del desarrollo. La consolidación de una amplia credibilidad en la ciudad y sus instituciones (públicas y privadas) estables y comprometidas, es la base de una sólida promoción del desarrollo y de una clara integración espacial de los factores esenciales del desarrollo.

Considerando que el fortalecimiento del Sistema de Ciudades debe ser un esfuerzo nacional y territorial, es necesario adelantar una atención diferenciada de acuerdo a las capacidades y potencialidades de las ciudades, con el fin de:

- Mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, especialmente en los manejos financiero, tributario (catastro, fijación de tarifas y recaudo) y en el sistema presupuestal.
- Impulsar la transformación o creación de entidades de desarrollo urbano, con capacidad para gestionar y ejecutar proyectos urbanos que implican un manejo multisectorial y eventualmente de asociación con el sector privado.
- Impulsar la capacidad de asociación con el sector privado para el desarrollo de proyectos estratégicos en la ciudad. Para este efecto es necesario asentar la figura de los APP en las ciudades, con las exigencias que se requieran para el adelanto de proyectos urbanos multisectoriales.
- Desarrollar nuevas competencias organizativas para operar en el nuevo marco de la planeación y la gestión urbanística, lo cual implica dotar a las administraciones territoriales de un claro soporte jurídico (normativo), de los medios económicos y

las capacidades técnicas necesarias para realizar las actividades identificadas como estratégicas.

- Introducir mejoras en la administración pública local, para lograr mayor transparencia en los procesos urbanísticos que, entre otras, reduzca sensiblemente las desviaciones y los tiempos de tramitación.

El nivel regional

Un nivel regional fuerte y funcional (departamental o en las nuevas formas de asociación definidas por la LOOT) es necesario para lograr la articulación entre la planeación económica y la planeación territorial. Para esto es necesario:

- Impulsar la planeación regional, dándole un espacio específico en el esquema de planeación territorial (que en el esquema actual no ha podido operar). Así por ejemplo, es necesario proponer los ajustes legislativos para que sea obligatorio que los planes municipales estén acordes con los lineamientos adoptados en los planes regionales.
- Articular las exigencias ambientales a nivel regional que deben hacer las Corporaciones Autónomas Regionales con otros lineamientos en los aspectos sociales y económicos pertinentes para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades. Se trata de complementar las determinantes ambientales que en este momento son las únicas que deben seguir los planes de ordenamiento, con el fin de hacerlas compatibles con las exigencias propias del desarrollo económico de la ciudad.
- Fortalecer las funciones de coordinación de los Departamentos, en especial las secretarías de Planeación

La planeación urbana.

El ordenamiento territorial que se ha implantado desde la década pasada en las ciudades, ha permitido abordar con mayor suficiencia los problemas físicos de los municipios, pero no ha logrado abordar problemas urgentes tales como su relación con el desarrollo económico (en un entorno internacional cambiante), la emergencia de la urbanización supramunicipal y los fuertes cambios en las demandas urbanas. Para avanzar en un nuevo esquema de planeación es necesario:

- Complementar el esquema de planeación con nuevos espacios de reflexión y formulación del futuro de la ciudad en el entorno nacional (Sistema de Ciudades) e internacional (Economía globalizada). Se requiere crear espacios de reflexión para la formulación de escenarios y planes generales que no se limitan a la elaboración de los planes cada 4 o 12 años. En estos espacios es necesario vislumbrar cual ha de ser el papel que la ciudad pueda jugar en el desarrollo general y, consecuentemente, definir

los lineamientos adecuados para asentarlos y promoverlos. Esta reflexión (condensada en documentos oficiales formales o informales) ha de ser la base de los planes de Ordenamiento y de Desarrollo futuros.

- Formular esquemas de planeación más flexibles que permitan que se hagan las adecuaciones necesarias para responder a: (i) La necesidad de concertación con otros municipios que forman parte de la aglomeración urbana, con el fin de atender la formulación de planes a escala supramunicipal; (ii) Los cambios en el entorno nacional e internacional del desarrollo urbano y los cambios estructurales en las demandas urbanas; (iii) El desarrollo de grandes proyectos urbanos en asociación con el Gobierno nacional, otras entidades territoriales o el sector privado nacional o internacional y (iv) La participación ciudadana en la planeación, buscando formular esquemas que permitan el acercamiento con las comunidades, con el sector privado y con el conjunto diverso de actores que participan en el desarrollo urbano.
- Fomentar una planeación municipal integral que atienda tanto el desarrollo urbano propiamente dicho, como los temas ambientales y rurales presentes en el territorio municipal.
- Atender la problemática derivada de la formación de aglomeraciones urbanas, a través de la revisión de las normas para la formación y operación de las Áreas Metropolitanas y de los instrumentos adoptados por la LOOT, en especial las nuevas figuras de asociación de municipios, las Regiones administrativas de Planeación (RAP) y las Regiones de Planeación y Gestión (RPG), que deben permitir una planeación de:
 - o La ocupación del territorio y la identificación, valoración y protección de las zonas con valor ambiental y zonas de desarrollo agropecuario que no deben ser valoradas como simples *vacíos urbanos*. En este punto es necesario identificar y poner en marcha medidas que disminuyan los procesos de especulación del suelo que han producido una urbanización dispersa y una producción agraria difusa y poco eficiente.
 - o El desarrollo de infraestructuras y proyectos de desarrollo económico regional, que impliquen la participación de varios municipios y/o del sector privado.
 - o El desarrollo de programas de vivienda, en especial programas VIS y VIP; la puesta en marcha de esquemas de transporte regional; la construcción de infraestructuras de servicios públicos de alcance regional (agua potable, saneamiento, etc.) y la dotación de equipamientos sociales.
 - o El desarrollo de una infraestructura vial subregional conectada tanto con la red vial nacional como con la red vial de cada municipio.
- Asegurar la articulación entre el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial, lo cual implica que en la formulación del POT es necesario precisar los proyectos de orden territorial que deben ser ejecutados en cada cuatrienio, mientras que cada dos años es necesario elaborar documentos de evaluación de la ejecución del POT así como un balance claro de la ejecución del POT cada cuatro años, con el fin de dar insumos al debate electoral y a la formulación del Plan de Desarrollo. Por su

parte en la formulación del Plan de Desarrollo hay que hacer referencia a los proyectos del POT en los programas del plan de desarrollo que incluyan obras físicas y precisar los proyectos de carácter multisectorial que se espera ejecutar durante su vigencia. Paralelamente deben hacerse cambios en los bancos de proyectos y en los presupuestos para poder programar proyectos multisectoriales y de largo plazo.

En el tema de planeación urbana es necesaria una reflexión adicional. Como se mostró en el aparte anterior, la planeación urbana en Colombia presenta enormes dificultades para lograr identificar los retos claves que debe enfrentar si quiere ser competitiva, sostenible y equitativa en el concierto internacional. El ordenamiento territorial ha permitido dar un paso importante en el desarrollo de un esquema de planeación que se encontraba en un estado de postración evidente, si se considera los enormes problemas no resueltos de las ciudades. Sin embargo, aún es mucho lo que hay que mejorar los sistemas de planeación urbana para que lograr fortalecer el Sistema de Ciudades; es necesario complementar este esquema con herramientas más innovadoras; reconocer la complejidad del desarrollo urbano y el conjunto diverso de actores que en él intervienen y tener la suficiente flexibilidad para que las ciudades se puedan adaptar a un entorno y unos mercados cambiantes.

Las mejoras en la gobernabilidad⁵⁵ implican no solo mejorar los esquemas de planeación urbana. Se requiere crear un entorno previo y posterior al ejercicio mismo de planeación, que no puede suceder únicamente cada 10 o 12 años que elabora un POT o cada 4 que se formula el Plan de Desarrollo. Por una parte es necesario fomentar la reflexión general sobre la ciudad y sobre la planeación misma con el fin de volverla menos formal y más estratégica, menos discursiva y más proactiva, menos normativa y más orientadora. Un análisis más completo (intersectorial sobre todo) y real de la ciudad actual y de sus inmensas carencias, que identifique las tendencias generales de cambio y las contraste con el relativo estancamiento (o despreocupación) por un estado aparentemente inmovible, que se ha contentado con dejar que los problemas estructurales permanezcan, ante una especie de imposibilidad de cambio. En fin, una reflexión continua (que implique un proceso de reflexión – planificación) capaz de prefigurar una visión de la ciudad en el largo plazo podría ser un buen comienzo. Lo cual implica disponer de los espacios institucionales - académicos para llevarla a cabo.

Se requiere mejorar el esquema de planeación – gestión propuesto por el ordenamiento territorial, que se ha esquematizado en una sola dirección, la gestión del suelo, un tema importante pero que ha ocultado otros temas determinantes de la planeación urbana, que son determinantes en el entorno contemporáneo del desarrollo urbano: la calidad de vida, el territorio para la competitividad, etc. Los nuevos esquemas de gestión tienen que poder abordar eficientemente (hasta ahora no lo han hecho) cómo deben darse los procesos de acercamiento con las comunidades, con el sector privado y con el conjunto diverso de actores que participan en el desarrollo urbano; entre éstos, y

⁵⁵ Los siguientes párrafos deben relacionarse con la reflexión propuesta por Fernández Guell (2006)

para efectos de esta Misión, principalmente el Gobierno nacional y los otros niveles territoriales.

Hay que introducir mejoras en la administración pública local, para lograr mayor transparencia en los procesos urbanísticos que, entre otras, reduzca sensiblemente las desviaciones y los tiempos de tramitación.

Estos elementos implican desarrollar nuevas competencias organizativas para operar en el nuevo marco de la planeación y la gestión urbanística, lo cual requiere, necesariamente... *“un liderazgo político comprometido, unos técnicos con capacidades especializadas y sólidas habilidades horizontales, una cultura organizativa con talante negociador y una estructura organizativa flexible y adaptable a los cambios.”* (Fernández, 2006; 35), lo cual implica diseñar y poner en marcha proceso de capacitación de las administraciones locales para la gestión urbanística, es decir dotar a las administraciones territoriales de un claro soporte jurídico (normativo), de los medios económicos y las capacidades técnicas necesarias para realizar las actividades descritas.

Recomendaciones hacia las políticas sectoriales nacionales

Los temas estratégicos de las principales políticas nacionales que afectan el desarrollo de las ciudades desde el punto de vista del ordenamiento territorial son:

- En la política ambiental. Es necesario hacer compatible el manejo de los temas ambientales con las exigencias del desarrollo económico y urbano (y no por esto menos comprometido con sus objetivos), que permita priorizar y lograr avances efectivos en el medio ambiente urbano. En el corto plazo se propone: (i) La delimitación precisa de las diferentes áreas protegidas de nivel nacional, especialmente de las definidas en la Ley 2 de 1959⁵⁶; (ii) La definición de diferentes categorías para la protección de áreas con valor ambiental, considerando su posible uso. Estas categorías deben ser de uso obligado en las reglamentaciones locales y (iii) Definir una política nacional en el tema de agua potable que contemple la forma como las ciudades pueden abastecerse de las fuentes de agua que no están en sus jurisdicción y las contraprestaciones que se debe dar los municipios que las tienen (caso Bogotá – Sabana).
- En la política de conectividad vial: (i) Definición estricta de todos los componentes del plan nacional de carreteras existente y proyectado al futuro (2050); (ii) Articulación del plan nacional de carreteras a las redes viales regionales y locales (según cada caso).

⁵⁶ Se trata de un conjunto muy amplio de áreas que fueron declaradas para el desarrollo de la economía forestal, la conservación de las aguas, los suelos y la fauna silvestre mediante la Ley 2 de 1959. Comprende 7 zonas de reservas, que abarcan 51.376.621 hectáreas, localizadas a lo largo y ancho de Colombia. Estas áreas por su naturaleza son de utilidad pública e interés social y se han constituido por años en el principal elemento integrador del patrimonio ecológico y ambiental de la nación.

- En la política de transporte urbano: identificación de las diferentes modalidades mediante las cuales puede organizarse el transporte público urbano, definiendo para cada una las formas como la nación puede apoyar el desarrollo de los proyectos, que incluyen su sostenimiento en el futuro.
- En la política de servicios públicos: establecer los programas nacionales de financiación (o co-financiación) del mejoramiento de la calidad de los servicios públicos domiciliarios. Es necesario considerar el cambio en las demandas urbanas por el descenso en las tasas y envejecimiento de la población para consolidar territorios con mejor calidad de vida y que facilitan el desarrollo económico innovador.
- En la política de espacio público y equipamientos urbanos, se debe contemplar la identificación y valoración de aquellos elementos que pueden constituir atractivos urbanos, en especial en las aglomeraciones urbanas.
- En la política de desarrollo agrícola, es necesario contemplar los instrumentos adecuados para el desarrollo de las tierras de vocación agrícola en las inmediaciones de las grandes ciudades o dentro de las aglomeraciones urbanas. Debe estudiarse con detalle la forma como los instrumentos de gestión de suelo contemplados en la ley 388/97 pueden utilizarse en la zona rural, con el fin de lograr un mejor uso de la tierra “no-urbana”.

Ahora bien, para lograr la “territorialización” de los proyectos nacionales es necesario un cambio en la formulación de los programas y proyectos, para hacerlos más flexibles, de forma que: (i) Las políticas y programas nacionales sectoriales tengan los espacios adecuados para concertar con las regiones su puesta en marcha, de forma que se pueda articular los objetivos nacionales a las necesidades y objetivos regionales y locales y (ii) Sea viable formular proyectos y programas multisectoriales de impacto regional que puedan ser desarrollados en conjunto con las administraciones territoriales y/o por intermedio de los recursos de regalías. Para este efecto es necesario que los presupuestos puedan incorporar fácilmente un proyecto multisectorial (que puede implicar procesos de concertación con otros niveles territoriales o con el sector privado), sin necesidad de que sea dividido en componentes sectoriales de difícil coordinación en su ejecución.

Por último se debe establecer una agenda adecuada a los efectos del desarrollo territorial mencionados para la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), sustentada en trabajos que permitan la toma de decisiones y diseñar esquemas que incentiven la puesta en marcha de las figuras asociativas adoptados por la LOOT.

Recomendaciones para analizar políticas nacionales de largo plazo,

A pesar de que la idea de que las ciudades del país están *sobre diagnosticadas* y que lo que es necesario es identificar los múltiples programas ya formulados y ponerlos en marcha, las consideraciones propuestas en este documento implican que es necesario

volver a pensar la ciudad colombiana y enfrentar sus problemas reales, que persisten después de más de 50 años de intentar formulaciones que no han sido exitosas.

Las consideraciones sobre el fortalecimiento del Sistema de Ciudades han mostrado que es necesario que el país haga una reflexión profunda sobre temas que superan ampliamente el marco en el cual se desarrolla esta Misión, pero que influyen decisivamente en el desarrollo de las ciudades. Para esto es necesario crear grupos de reflexión permanente sobre el Sistema de Ciudades en cooperación con las Universidades, centros de Investigación y Centros de pensamiento en el país. Estos grupos deben reflexionar sobre materias como la descentralización y la distribución de competencias entre las entidades territoriales; la política de subsidio, la forma como la nación debe vincularse al desarrollo regional y el peso que este deberá tener en el agenda nacional.

Esta reflexión permitirá abordar temas que están en el trasfondo de desarrollo urbano nacional marcado por problemas de diferente orden, tales como:

- *Problemas tradicionales* tales como la vivienda para los sectores más pobres, que han sido objeto de todo tipo de programas sin éxito.
- *Problemas propios de las metrópolis contemporáneas*, cuya aproximación ha sido tomada de las metrópolis de los países desarrollados, con pocos logros en el desarrollo, tales como la recuperación de los centros urbanos, la renovación urbana en general y la conservación del patrimonio.
- *Problemas fundamentales de las ciudades actuales*, tales como el manejo de los procesos de metropolización y la conformación de regiones o corredores urbanos, lo que implica trabajar sobre: las formas de gobierno, intervención y planeación; la dotación de servicios públicos (fuentes de agua, dotación y saneamiento – rellenos sanitarios); la organización del transporte (importancia del tráfico suburbano o supramunicipal); los efectos de la mejora en las vías sobre la estructura urbana (Desarrollo de suburbios baja densidad); la localización de la actividad económica (principalmente industrial. Fiscalidad.
- *Problemas de las ciudades con alta densidad pero baja altura*. Conformación de periferias pobres muy densas y con baja altura (no sub-urbanización de los bajos ingresos).

ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA DE LA DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD DEL DNP CON LA MISIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES.

Con el fin de desarrollar las posibles formas de articulación de la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana con la Misión para el Fortalecimiento de Sistema de Ciudades:

- Se hizo un análisis del contenido de la política de Convivencia y Seguridad Ciudadana, para identificar los aspectos en los cuales se puede apoyar desde el Ordenamiento Territorial.
- Se realizaron reuniones de trabajo con: (i) Funcionarios de la División de Seguridad y Justicia del DNP; (ii) Ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón y su equipo (Viceministro, Jorge Enrique Bedoya, Director de Políticas y Consolidación de la Seguridad, Mauricio Vargas Vergnaud, un representante de la Policía Nacional y otros funcionarios), Juliana Garcia Vargas, Directora de Seguridad, Gobierno y Justicia del DNP), para discutir los aspectos de seguridad nacional y regional relacionados con la conformación y fortalecimiento del sistema de ciudades; (iii) Experta en Seguridad Ciudadana del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Natalia Alvarado y las funcionarias de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del DNP, con el fin de presentar los avances de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, precisar los logros y discutir los pasos a seguir en el corto plazo. En esta reunión se discutió la forma como la Misión de Fortalecimiento del Sistema de Ciudades puede apoyar y ser apoyada por los trabajos del plan de seguridad.
- Se realizaron discusiones en los talleres regionales sobre temas de la política de convivencia y seguridad ciudadana y su posible articulación con la Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades.

La Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

El Objetivo de la política de Convivencia y seguridad Ciudadana, al como está expuesto en el texto, es *“Proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentren en Colombia, en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico, por medio de la reducción y la sanción del delito, el temor a la violencia y la promoción de la convivencia. Este objetivo se logrará mediante la reducción de la incidencia general de la criminalidad, del número de homicidios, de los delitos y contravenciones relacionados con la convivencia, del miedo de los ciudadanos a ser víctimas del crimen y del aumento de la judicialización y condena de los delincuentes violentos”*.

Ejes Estratégicos y modelos de Intervención.

Para su desarrollo, la política se propuso siete objetivos específicos que corresponden a ejes estratégicos y a tres modelos específicos de intervención:

- Romper el ciclo delictivo (Prevención social y situacional; Presencia y control policial; Justicia, víctimas y resocialización).
- Habilitar el entorno social (Cultura de la legalidad y la convivencia; Ciudadanía activa y responsable).
- Fortalecer la institucionalidad (Sistema de información, estudio y evaluación; Reformas a la ley)

Criterios de intervención

Los criterios de intervención que orientan las acciones a implementar son 10: (i) Visión de largo plazo; (ii) Integralidad focalizada. (iii) Factores determinantes; (iv) Especificidad territorial; (v) Población en riesgo; (vi) Adolescentes y jóvenes, una prioridad; (vii) Priorización de delitos; (viii) Aprendizaje de experiencias exitosas; (ix) Incentivos adecuados; (x) Monitoreo, seguimiento y evaluación.

Articulación de la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana con la Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades

En este contexto, la articulación de esta política con la Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades se debe dar principalmente en modelo de integral de intervención referido a Habilitar el entorno social, que contiene los ejes estratégicos: cultura de la legalidad y la convivencia, y ciudadanía activa y responsable.

Desde luego una mejora en el entorno general de las ciudades puede tener efectos en muchos de los objetivos estratégicos de la política, pero es especialmente en la habilitación del entorno social, donde se podría complementar más claramente. Desde luego es necesario entender que esta habilitación del entorno social incluye el entorno físico de la ciudad, cuyo deterioro puede producir efectos negativos en la convivencia de los ciudadanos.

El entorno físico urbano

Esta adecuación del entorno físico no está precisamente incluida dentro de las líneas de acción de la política, pero puede entenderse dentro de líneas de acción como las dirigidas a:

- Promover una cultura de seguridad, legalidad y convivencia entre los afiliados a gremios, cajas de compensación familiar, organizaciones de carácter asociativo, entidades oficiales y empresas oficiales y mixtas.

- Fortalecer espacios de encuentro y deliberación, reglamentados y no reglamentados, sobre asuntos de interés común, fomentando el respeto, la comunicación y escucha interpersonal, y la construcción de consensos.

Las experiencias de algunas ciudades del mundo, muestran que la actuación en los entornos físicos de las ciudades tiene un efecto real en la ocurrencia de delitos. Así por ejemplo, los espacios públicos iluminados son lugares en los cuales hay menos delitos; la iluminación tiende a ser disuasiva del delito, que es una estrategia específica de la política.

Del mismo modo los análisis muestran que en las ciudades hay lugares específicos en los cuales tienden a localizarse ciertas formas de delito, por ejemplo las *ollas de droga y/o armas* o los lugares donde se *desarman los vehículos robados* para ser vendidos. La actuación en estos lugares es muy compleja pues no siempre la simple erradicación ha sido exitosa, pues los delincuentes colonizan fácilmente otro lugar en la ciudad.

Áreas de posible articulación

Se trabajó sobre el tema de seguridad ciudadana en relación con el sistema de ciudades en dos direcciones:

- La inclusión en el sistema de ciudades de algunas poblaciones que, si bien, no cumplen con las características establecidas en la Misión, tienen una localización estratégica desde el punto de vista de la seguridad, como centros en los cuales debe afianzarse la presencia del Estado en las regiones donde se ha desarrollado el conflicto armado.
- El desarrollo de programas de mejoramiento urbano que apoyen los programas de la Política de convivencia y seguridad ciudadana, relacionados especialmente con la renovación urbana y el espacio público.

Selección de ciudades que podrían formar parte del Sistema de Ciudades.

Con base en las reuniones sostenidas con el Ministro de Defensa y los funcionarios de la Dirección de Seguridad y Convivencia, se identificaron algunas pequeñas ciudades, cuyo fortalecimiento es determinante para los programas de seguridad en el país.

Se consideraron las siguientes ciudades: Barrancas (Guajira), Maicao (Guajira), Valledupar (César), Tibu (Norte de Santander), Ocaña (Norte de Santander), Arauca (Arauca), Saravena (Arauca), Puerto Jordán (Arauca), Planadas (Tolima), Florida (Valle), Pradera (Valle), Buenaventura (Valle), Caloto (Cauca), Corinto (Cauca), Tumaco (Nariño), Puerto Asís (Putumayo), La Macarena (Meta), Cartagena del Chairá (Caquetá), San José del Guaviare (Guaviare), Puerto Rico/Vista Hermosa/Granada (Meta), Carepa / Apartadó – Nudo de Paramillo (Antioquia), Caucaia / El Bagre (Antioquia), Quibdó (Chocó).

Los programas de mejoramiento urbano.

El segundo aspecto a considerar en el tema de Convivencia y Seguridad es al interior de las ciudades y está relacionado fundamentalmente con los programas de mejoramiento urbano que permitan erradicar el crimen de algunas zonas que presentan deterioro del espacio público que suelen ser lugares donde se suceden con mayor frecuencia algunos delitos. La literatura internacional muestra que estas condiciones de deterioro son propensas para la realización de este tipo de actos.

En este sentido los programas de recuperación de espacio público (pisos, iluminación, mobiliario, etc.) y los programas de renovación urbana en los lugares de delincuencia, deben ser considerados dentro de las medidas de política para fortalecer el Sistema de Ciudades con un doble objetivo: tanto como elementos determinantes para el funcionamiento de la ciudad y para consolidar la atracción (amenities) urbana, como programas que apoyan la convivencia y la seguridad ciudadana.

En un sentido más amplio, este tipo de programas de recuperación de espacios y elementos públicos, son importantes para afianzar el sentido de pertenencia y la relación entre los ciudadanos y espacio que habitan como una base indispensable para el desarrollo económico y social.

Para este efecto es necesario incorporar en los programas urbanos la noción de espacios para la convivencia, que permiten particularizar los programas de espacio público de acuerdo con lo las características específicas de la población del lugar.

Bibliografía

- Alvaro Pachón y Asociados APA (2012), *Proyecciones de población*. Documento Preliminar. Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades. Fotocopias. Bogotá
- Balbo, M. (2003) *La Nueva Gestión Urbana* en Jordán, R. y Simioni, D. (compiladores, 2003) Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile.
- Banco Mundial. (2009). *Sistema de Ciudades: La urbanización, motor del crecimiento y el alivio de la pobreza*. Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2009). *Sistema de Ciudades: La urbanización, motor del crecimiento y el alivio de la pobreza*. Washington DC: Banco Mundial.
- Bonilla, Liliana (2012). *Componente institucional del Sistema de Ciudades*. Documento Preliminar. Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades. Fotocopias. Bogotá
- CID, Universidad Nacional (1969), *Alternativas para el Desarrollo Urbano de Bogotá*, Universidad Nacional, Bogotá.
- Comisión Europea (1999). *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio*. Luxemburgo.
- Comisión Europea (1999). *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio*. Luxemburgo.
- Comisión Europea (2002), *Guía práctica de prospectiva regional en España*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- CONFECAMARAS (2012). *Resumen Ejecutivo*. Documento Preliminar. Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades. Fotocopias. Bogotá
- Cortés, H. y Macías, J (2008) *Alcances del ordenamiento territorial en la planificación del desarrollo. Elementos conceptuales* en Delgadillo, Javier (coordinador) "Política territorial en México; Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio". Plaza y Valdez, Editores, México.
- Cuervo, L. y González, J. (1998), *Propiedades de la red urbano industrial colombiana*, en Sarmiento, L.(Director de la Investigación). Municipios y Regiones de Colombia: Una mirada desde la sociedad civil. Editorial Fundación Social.
- Currie, L. (1974) *Ciudades dentro de la ciudad, la Política Urbana y el Plan Nacional de Desarrollo*. DNP, Bogotá.
- Delgadillo, J. (coordinador) (2008) *Política territorial en México; Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. Plaza y Valdez, Editores, México.

- Delgadillo, J. y Torres, F. (2008) *Introducción; Dimensiones multicausales del ordenamiento territorial* en Delgadillo, J. (coordinador, 2008) Política territorial en México; Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio. Plaza y Valdez, Editores, México.
- Duranton, Gilles (2008). *Cities: Engines of Growth and Prosperity for Developing Countries?*. Commission of Growth and development – Working Paper No.12, World Bank, Washington.
- Fernández, J. (2006) *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Editorial Reverté, Barcelona.
- Fernández, José Miguel. (2006) *Planificación estratégica de Ciudades*. Editorial Reverté, Barcelona.
- Fernández, José Miguel. (2009) *Estudio de prospectiva Territorial*, Asociación para el Plan Estratégico de la Ciudad de Burgos. Disponible en:
<http://burgosciudad21.org/adftp/informe%20definitivo%20GUELL%20NOV%2009.pdf>
- Fornaguera, M. y Gulh, E. (1969) *Colombia. Ordenación del Territorio en base al epicentrismo regional*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- García, Arturo (2012) *Relación ciudades y entorno rural*. Documento Preliminar. Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades. Fotocopias. Bogotá
- Glaeser, E. L. (2011). *El triunfo de las ciudades*. Taurus, Madrid.
- Hassan, A. y Zetter R. (2002) *Sustainable development: between development and environmental agendas in the developing world*; en Planning in cities. ITDG Publishing, Londres.
- Hildebrand , A.(1996). *Política de Ordenación del territorio en Europa*. Universidad de Sevilla/Junta de Andalucía. Sevilla.
- Hildebrand S., Andreas (1996). *Política de Ordenación del territorio en Europa*. Universidad de Sevilla/Junta de Andalucía. Sevilla.
- IGAC (2006) *Iniciativas de regionalización en Colombia*. Bogotá.
- Jordán, R. (2003). *Ciudad y Desarrollo en América Latina y el Caribe* en Jordán, R. y Simioni, D. (compiladores, 2003) Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile.
- Massiris, A. (2000) *Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional*, disponible en <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/4.htm>.
- MAVDT (2008) *Política para el desarrollo territorial de regiones estratégicas colombianas, en el marco de las funciones misionales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*. MAVDT, Bogotá.
- Meisel, Adolfo (2012) *Las ciudades colombianas y sus atractivos*. Documento Preliminar. Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades. Fotocopias. Bogotá

- Molina, H.(2001). *Análisis del Sistema Nacional de Ciudades. Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano*". PNUD, Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Desarrollo Urbano, Bogotá.
- Moncayo, E. (2002) *Nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica*. En Las políticas regionales en Colombia, Separata N° 5 de 7. Archivos de Economía, DNP. Bogotá.
- ONU-HABITAT. (2011). *Estado de las Ciudades del Mundo 2010/2011: Reducir la Brecha Urbana*. Nairobi.
- Pinto de Hart, Martha (2012), *Buenas Prácticas que Llevaron a la disminución de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades de Barranquilla, Bucaramanga y Medellín*. Documento Preliminar. Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades. Fotocopias. Bogotá
- Presidencia de la República, DNP (1994) *El Salto Social, Bases del Plan nacional de Desarrollo 1994 – 1998*, Bogotá.
- Presidencia de la República, DNP (2005) *Visión Colombia II Centenario. Propuesta para discusión*. Planeta. Bogotá.
- Presidencia de la República, DNP (2011) *Bases del Plan nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos, DNP*. Bogotá.
- Ramírez, Manuel (2012) *Eficiencia en la provisión de bienes sociales y capacidad de pago*. Documento Preliminar. Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades. Fotocopias. Bogotá
- Roda, Pablo (2012). *Conectividad Interurbana en Colombia*. Documento Preliminar. Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades. Fotocopias. Bogotá
- Rodríguez, A. (2012a). *Marco Conceptual del Sistema de Ciudades*. DNP. Bogotá – Medio magnético.
- Rodríguez, A. (2012b). *Sistema de Ciudades*. DNP. Bogotá – Medio magnético.
- Rodríguez, F. (2011) *Colombia Urbanization Review. Inter-Jurisdictional Coordination- Metropolitan Management and Regional Integration*. Banco Mundial. Bogotá
- Rodríguez, Francisco (2011) *Colombia Urbanization Review. Inter-Jurisdictional Coordination- Metropolitan Management and Regional Integration*. Banco Mundial. Bogotá
- Salazar J., Del Castillo, J. (1998) *Planeación Urbanística en Colombia*, en Brand, Peter (Editor) *Trayectorias Urbanas – La modernización del Estado en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Medellín.
- Sarmiento, L. y Castillo, D. (1998) *Regiones y Divisiones Territoriales en la Historia de Colombia* en Sarmiento, L.(Director de la Investigación - 1998). Municipios y Regiones de Colombia: Una mirada desde la sociedad civil. Editorial Fundación Social. Bogotá

- Tenjo, Jaime (2012) *Mercado laboral*. Documento Preliminar. Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades. Fotocopias. Bogotá.
- The Development Planning Unit, University College London, (2002) *Sustainable Urbanization, Bridging the green and brown agendas*, London, pp 12.
- The World Bank (2000). "Cities in transition: World Bank Urban and Local Government Strategy", The World Bank Infrastructure Group Urban Development. Washington, D.C.
- The World Bank. (2009). *World Development Report: A new economic geography*. Washington DC: The World Bank.
- The World Bank. (2009). *World Development Report: A new economic geography*. Washington DC: The World Bank.
- The World Bank. (2011). *Colombia Urbanization Review*. Washington.
- The World Bank. (2011). *Colombia Urbanization Review*. Washington.
- UNCHS (1997). *The Istanbul Declaration and the Habitat Agenda*, Habitat, Nairobi.

ANEXO

EL RANDSTAD

(Tomado de Wikipedia)

La región metropolitana de Randstad se extiende por una superficie de 5.129 km² y cuenta con una población de 6,55 millones de habitantes. Tiene una densidad de población de 1.277 hab/km².



Se compone de las ciudades principales de [Ámsterdam](#), [Rotterdam](#), [La Haya](#) y [Utrecht](#) y de 116 pequeñas ciudades y municipios aledaños (entre las que destacan las ciudades de [Almere](#), [Amersfoort](#), [Haarlem](#) y [Zaanstad](#)), como se muestra en la tabla siguiente.

Región	Población	Superficie (en km ²)	Habitante s ⁽¹⁾
			
	Países Bajos		
	Ámsterdam	219,44	758.127
	Waterland	115,64	17.267
	Edam-Volendam	24,78	28.459
	Landsmeer	26,49	10.301
	Purmerend	24,56	77.922
	Oostzaan	16,13	9.200
	Zaanstad	83,04	140.270
	Wormerland	45,14	15.796
	Uitgeest	22,31	11.915
	Castricum	59,92	35.020
	Heiloo	18,99	22.123
	Alkmaar	31,22	94.455
Holanda Septentrional	Langedijk	26,99	25.931
	Bergen	119,83	13.612
	Heerhugowaard	39,97	49.444
	Heemskerk	31,73	37.423
	Beverwijk	20,38	36.546
	Velsen	63,03	67.678
	Bloemendaal	43,29	16.974
	Haarlem	32,12	147.015
	Zandvoort	44,34	16.651
	Haarlemmerliede en Spaarnwoude	21,08	5.489
	Heemstede	9,64	25.650
	Bennebroek	1,79	5.131
	Haarlemmermeer	185,28	135.136

	Aalsmeer	32,24	24,145	
	Uithoorn	19,49	26.844	
	Amstelveen	44,05	78,774	
	Ouder-Amstel	25,81	13.142	
	Diemen	14,03	23.834	
	Muiden	36,51	6.645	
	Weesp	21,88	17.533	
	Naarden	32,89	17.104	
	Bussum	8,11	31.237	
	Huizen	23,28	42.091	
	Blaricum	15,58	9.114	
	Hilversum	46,24	83.652	
	Laren	12,39	11.005	
	Widewater	76,55	23.435	
Provincia de Utrecht	Abcoude	32,11	8.670	
	De Ronde Venen	84,80	34.535	
	Loenen	27,32	8.296	
	Breukelen	48,65	14.571	
	Maarsse	30,86	39.563	
	Woerden	92,89	47.912	
	Oudewater	40,16	9.941	
	Montfoort	38,22	13.506	
	IJsselstein	21,62	33.976	
	Utrecht	99,32	280.949	
	Nieuwegein	25,68	61.605	
	Vianen	42,37	19.694	
	Houten	58,98	44.499	
	Bunnik	37,57	14.234	
	Utrechtse Heuvelrug	134,10	48.957	
	Zeist	48,64	60.369	
	De Bilt	67,10	42.037	
	Baarn	33,03	24.513	
	Soest	46,45	45.217	
	Amersfoort	63,78	136.999	
	Eemnes	33,67	8.859	
	Bunschoten	34,88	19.468	
	Leusden	58,94	28.889	
	Holanda Meridional	Rotterdam	304,24	588.697
		Schiedam	19,89	75.389
		Spijkenisse	30,23	74.506
		Vlaardingen	26,71	72.553
Rozenburg		6,37	12.843	
Maasluis		9,10	31.956	
Midden-Delfland		49,38	17.435	
Westland		90,59	98.328	
La Haya		85,65	475.627	
Delft		26,31	95.090	
Rijswijk		14,48	47.152	
Leidschendam-Voorburg		35,60	73.111	
Wassenaar		62,50	25.622	
Voorschoten		11,59	22.887	
Leiden		23,16	118.069	
Leiderdorp		12,29	25.990	
Katwijk		31,06	60.932	
Oegstgeest		7,75	21.891	
Noordwijk		51,53	24.673	
Noordwijkerhout		23,40	15.166	
Teylingen		33,63	34.683	
Lisse		16,11	21.877	
Hillegom		13,48	20.317	
Alkemade		30,91	14.512	
Jacobswoude		41,37	10.797	
Nieuwkoop		38,50	26.882	
Alphen aan der Rijn		57,68	70.955	
Bodegraven		38,50	19.361	
Reeuwijk		50,11	12.756	
Boskoop		16,96	15.311	
Rijnwoude	57,85	18.863		
Zoeterwoude	21,91	8.501		
Zoetermeer	37,06	116.979		
Pijnacker-Nootdorp	38,60	41.695		

Lansingerland		56,00	46.021
Zevenhuizen-Moerkapelle		31,10	10.325
Waddinxveen		29,39	26.062
Gouda		18,10	71.386
Moordrecht		12,73	8.095
Nieuwerkerk aan den IJssel		18,47	22.140
Capelle aan den IJssel		15,42	65.602
Ouderkerk		28,53	8.105
Krimpen aan den IJssel		8,93	28.783
Ridderkerk		25,10	44.757
Alblasserdam		9,96	18.428
Hendrik-ido-Ambacht		11,99	24.458
Papendrecht		10,77	31.553
Sliedrecht		14,00	23.801
Hardinxveld-Giessendam		19,35	17.775
Dordrecht		99,45	118.821
Zwijndrecht		22,77	44.588
Barendrecht		21,72	41.249
Albrandswaard		23,75	21.059
Oud-Beijerland		19,61	23.899
Brielle		31,12	15.990
Provincia de Flevolandia	Almere	248,77	178.466
TOTAL		5.128,85	6.547.070

LA REGION DEL RUHR EN ALEMANIA

(tomado de Wikipedia)

La región del Ruhr o valle es una zona urbana en Renania del Norte-Westfalia, Alemania. Con una densidad de población de 2.800 / km² y una población de unos 7,3 millones, [3] es la aglomeración urbana más grande en Alemania. Consiste en varias grandes ciudades industriales, que antes bordeada por el río Ruhr, al sur, al oeste del Rin, y Lippe al norte. En el suroeste limita con la Berg. Se considera parte de la más grande del Rin-Ruhr región metropolitana de más de 12 millones de personas.

De oeste a este, la región incluye las ciudades de Duisburg, Oberhausen, Bottrop, Mülheim an der Ruhr, Essen, Gelsenkirchen, Bochum, Herne, Hagen, Dortmund y Hamm, así como partes de las más distritos "rurales" de Wesel, Recklinghausen, Unna y Ennepe-Ruhr-Kreis. Históricamente, las ciudades del Ruhr occidentales, tales como Duisburg y Essen, pertenecían a la histórica región de Renania, mientras que la parte oriental de la cuenca del Ruhr, incluyendo Gelsenkirchen, Bochum, Dortmund y Hamm, formaban parte de la región de Westfalia. Desde el siglo 19, estos barrios han crecido juntos en un complejo grande con un vasto paisaje industrial, habitada por unos 7,3 millones de personas (incluyendo Düsseldorf y Wuppertal).

Es la quinta área urbana más grande de Europa después de Estambul, Moscú, Londres y París.

