



República de Colombia



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

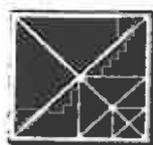
COLOMBIA EN HÁBITAT II

Cumbre Mundial Urbana

Estambul - Turquía Junio 3-14 de 1996



República de Colombia



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

Ministro
RODRIGO MARÍN BERNAL

Viceministro de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable
FABIO GIRALDO ISAZA

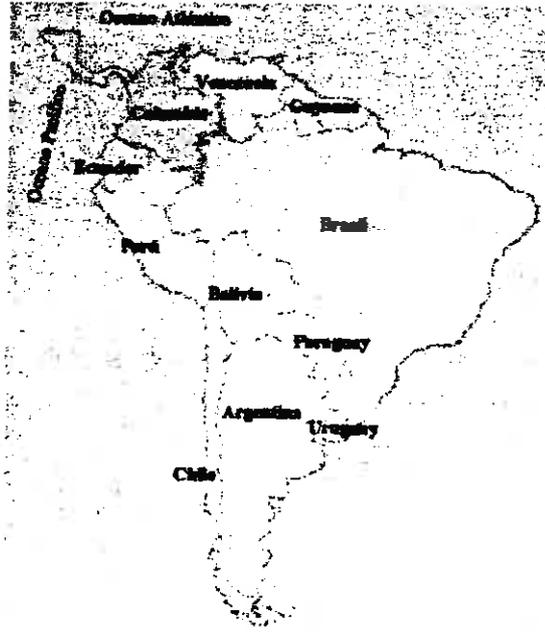
Directora de Agua Potable y Saneamiento Básico
LUZ ANGELA MONDRAGÓN

Directora de Vivienda y Construcción
MARTHA LUCIA HINCAPIÉ DE LOS RÍOS

Director de Desarrollo Urbano
HERNANDO GONZÁLEZ MURILLO

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD
Proyecto Central de Apoyo a la Política de Vivienda y Gestión Urbana COL 93/001
Coordinador del Proyecto
FERNANDO VIVIESCAS MONSALVE

Perfil general de Colombia



La República de Colombia se define como un Estado Social de Derecho. El idioma oficial es el Español. Está localizada en el extremo noroccidental de América del sur. Su área es de 1.141.748 Km. cuadrados y cuenta con una población de 35.9 millones de habitantes, el 72% vive en zonas urbanas. Limita con cinco países: Venezuela, Panamá, Brasil, Perú y Ecuador; tiene costas sobre los océanos Atlántico y Pacífico. Se caracteriza por la variedad de espacios geográficos que encierra, no solo en sus condiciones biofísicas, también y en correlación con ellas, en sus condiciones socioeconómicas y culturales.

El relieve divide a Colombia en dos partes: el conjunto montañoso andino, al centro occidente, y las grandes llanuras que lo bordean al este (Orientales), al oeste (del Pacífico) y al norte (del Caribe). Cada una de estas grandes unidades también son heterogéneas. La región andina comprende las cordilleras Occidental, Central y Oriental, los valles intermontanos de los ríos Cauca y Magdalena y los macizos aislados de la Sierra Nevada de Santa Marta, al norte, y la serranía de La Macarena, al este, ocupa una tercera parte de la superficie continental del país (372.150 km²). Los Llanos Orientales, la unidad más extensa de todas, incluye la Amazonia, húmeda y selvática, y la Orinoquia, seca y cálida, con vegetación de sabana; la primera se extiende en todo el suroriente del país, ocupa el 29% de la superficie continental (331.320 Km²), la segunda, al oriente de la cordillera Oriental, representa el 23% de la superficie. En la llanura del Caribe se presentan desde las tierras áridas de la Guajira hasta las húmedas de Uraba y ocupa el 9% del territorio. De la llanura del Pacífico, localizada entre la cordillera Occidental y el océano Pacífico, hacen parte la zona selvática del norte y la zona de manglares al sur, con el 6% de la superficie continental (70.806 Km²).

En la Economía colombiana los sectores agropecuario y minero representan el 27% del Producto Interno Bruto. La manufactura y la construcción participan con el 24%. El Transporte, los servicios, las comunicaciones y el comercio contribuyen con el 49% restante. En la composición de las exportaciones el 18% es café; el 36.6% minería (petróleo, fuel oil, carbón, níquel y oro) y el 45.4% exportaciones menores (agrícolas e industriales). El ingreso anual en Colombia es cercano a los \$1.800 dólares per cápita.

INDICE

	Pag.
PRESENTACION	
I. PLAN DE ACCION: La Política Urbana	
Las Bases de la Política Urbana	1
El Marco de acción integral en las Ciudades	3
Características urbanas colombianas	6
La Misión de la Política Urbana	13
Objetivos y estrategias de la Política Urbana	13
Niveles de intervención de la Política Urbana	14
Programas y proyectos de la Política Urbana	16
Esquema institucional para la Política Urbana	28
II. REPORTE NACIONAL: Asentamientos Humanos en Colombia	
El Plan de Desarrollo: El Salto Social	32
Situación general del país (1970-1996)	36
Suelo y Reforma Urbana	42
Servicios Públicos Domiciliarios	43
Vivienda	47
Transporte y comunicaciones	49
Equipamiento urbano	50
Espacio público	51
Medio ambiente y desarrollo sostenible	52
Erradicación de la Pobreza	54
III. INDICADORES: El Sistema de Información Urbana	
Objetivos y características del sistema de información urbana	56
Componentes del sistema de información urbana	59
La producción estadística	60
El sistema de indicadores urbanos	61
Consulta, difusión y análisis	71
El sistema de indicadores sobre vivienda y entorno	73
Marco conceptual para un sistema de indicadores de vivienda	74
Marco de representación para sistema de indicadores de vivienda	87

IV. MEJORES PRACTICAS

La Constitución y la Política Urbana de Colombia: Una propuesta institucional para la Ciudad del Siglo XXI

Programa la Cultura del Agua: Capacitación y Asistencia Técnica

Apartadó: Una realidad urbana y social en proceso. La visión integral de un programa piloto en un Municipio de Colombia

Proyecto Tintal Central: Una obra colectiva para formar Ciudad

Mejoramiento de vivienda indígena en el Trópico Húmedo - Amazonas.

Programa de Aulas Ambientales

Hacia una propuesta para la generación de indicadores de desarrollo alternativo

PRESENTACIÓN

La Cumbre Mundial Urbana -HÁBITAT II - convocada por las Naciones Unidas, reúne importantes sectores de la comunidad internacional para tratar temas de gran importancia a nivel mundial: el desarrollo de asentamientos humanos ambientalmente sostenibles, la pobreza, el derecho a la vivienda, el crecimiento demográfico, las relaciones de género en los procesos de desarrollo, y el fortalecimiento de la sociedad civil a nivel local y regional.

En esta segunda cumbre del HÁBITAT, el gobierno de la República de Colombia ha venido participando a través de la realización y selección de actividades relevantes que desde el Estado vienen contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores urbanos. En el presente texto, se recogen algunas de estas experiencias en torno al desarrollo urbano y la gestión comunitaria, las cuales constituyen novedosas respuestas a los problemas económicos, ambientales y sociales generados por los procesos de urbanización; el reúne los siguientes documentos:

El Plan de Acción: La Política Urbana, entendida como el modo de intervención del Estado en la Ciudad, donde se suministran las orientaciones e instrumentos que permiten coordinar las políticas nacionales y territoriales, teniendo como objeto el fortalecimiento de los procesos de descentralización y de la capacidad del sistema de ciudades para responder a los retos de la apertura económica y contribuir a elevar los niveles de competitividad, gobernabilidad, sustentabilidad, identidad colectiva, y el mejoramiento de la calidad del espacio urbano.

A continuación se expone El Reporte Nacional: Asentamientos Humanos en Colombia, el cual señala las tendencias actuales en las que se enmarcan las políticas, planes y programas de construcción y mejoramiento de asentamientos humanos, orientados a superar los obstáculos que han impedido la creación de entornos urbanos para garantizar una vivienda digna. Igualmente, ilustra la evolución de los asentamientos humanos en el país durante los últimos veinticinco años en un contexto de ajuste y redefinición de las relaciones económicas a nivel mundial y nacional.

En tercer lugar se expone el trabajo que sobre sistemas de información urbana viene desarrollando el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Los Indicadores: Sistema de Información Urbano, contiene un recuento del marco conceptual e instrumental, basado en La Política Urbana; este desarrolla metodologías que buscan llenar los vacíos de información para permitir el seguimiento, evaluación e impactos de las políticas, programas y proyectos implementados en las ciudades del país.

Por último se presenta una selección de Las Mejores Prácticas urbanas desarrolladas con la participación directa del Estado. Estas son un complemento de las prácticas que el país expone conjuntamente con la sociedad civil, en el libro "Hábitat II - Estambul: Colombia Un Equipo Para Volver Por Lo Básico".

La Constitución y la Política Urbana de Colombia: Una Propuesta Institucional para la Ciudad del Siglo XXI, hace una lectura de la Política Urbana desde el texto constitucional; adicionalmente, muestra los avances en su aplicación concertada, a través de los Acuerdos Urbanos y los Macroproyectos, favoreciendo la participación ciudadana, la planificación y la gestión urbana local.

Apartadó: Una Realidad Urbana y Social en Proceso; esta práctica dada la situación de conflicto extremo vivido en la región de Urabá, se ha considerado como un proyecto de trascendencia para que elevar la calidad de vida de sus habitantes, mediante mecanismos de negociación directa establecidos por la Reforma Urbana para adquirir terrenos para el municipio y adelantar procesos de titulación a las familias ocupantes.

El programa de La Cultura del Agua, articulando los principios constitucionales y las leyes ambientales y de servicios públicos, busca generar nuevos espacios que faciliten la integralidad del manejo en la prestación de servicios públicos domiciliarios con la gestión del recurso hídrico y las potencialidades de la participación comunitaria.

Tintal Central: Una Obra Colectiva para Formar Ciudad, materializa una visión de futuro establecida en el Plan de Ordenamiento Urbano de la ciudad de Bogotá, el cual se adelanta a través de un proceso de concertación con el que se pretende el mejoramiento integral de la zona de intervención, articulando la dimensión física y social.

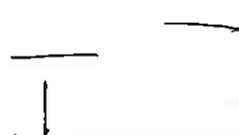
De la Maloca a la Aldea, un programa de mejoramiento de vivienda indígena realizado por la Universidad Nacional de Colombia, contribuye a la planificación del desarrollo regional encontrando la vocación productiva de sus suelos y bosques bajo modelos de conservación y sustentabilidad de los ecosistemas y de los asentamientos humanos

El programa de Aulas Ambientales del Ministerio del Medio Ambiente, a través de una estrategia educativa, busca ofrecer lineamientos básicos a partir de los cuales los entes gubernamentales y las organizaciones ambientalistas diseñen proyectos que tengan como objetivo la formación de ciudad y ciudadanos haciendo énfasis en la problemática ambiental

La Propuesta para la Generación de Indicadores de Desarrollo Alternativo, que siendo una práctica que no corresponde a lo que viene adelantando el Sistema de Información del Ministerio de Desarrollo, aporta en el estado actual de su ejecución, elementos útiles para posteriores discusiones sobre este tema.

Los documentos aquí recogidos, son una concreción de los planteamientos realizados por el Presidente de la República, Doctor Ernesto Samper Pizano, en su campaña presidencial, donde propuso desarrollar una política urbana y de vivienda con carácter integral, articulada a la estrategia de desarrollo encaminada a crear más y mejores oportunidades de empleo, y como medio para alcanzar los objetivos centrales del gobierno: generación de empleo, inversión social, paz y descentralización. La atención que el gobierno le otorga al problema urbano, parte del reconocimiento que Colombia es un país donde cerca de la mitad de sus moradores viven y trabajan en treinta ciudades de más de cien mil habitantes. En casi todas ellas, pero de manera especial en los grandes centros y en forma dramática en el Distrito Capital, se está presentando un deterioro progresivo de la calidad de vida. Graves deficiencias en la planeación urbana, sistemas ineficientes en tránsito y transporte, abuso y deterioro del espacio público, contaminación de agua, problemas de calidad y de cobertura en los servicios públicos domiciliarios: Todo ello suma un panorama preocupante y con frecuencia desolador de las ciudades colombianas.

Para atender estas crecientes necesidades se ha diseñado una Política Urbana: "Ciudades y Ciudadanía" que trata de llevar a la práctica la máxima griega sobre la polis: "La ciudad es la gente".


FABIO GIRALDO ISAZA
Viceministro de Vivienda,
Desarrollo Urbano y Agua Potable

Santafé de Bogotá, Junio de 1996

I. PLAN DE ACCIÓN: La Política Urbana*

INTRODUCCIÓN

La Política Urbana busca responder a la magnitud e importancia de los problemas enfrentados por las ciudades colombianas: el desarrollo de las ciudades no puede ser el resultado exclusivo del mercado y de políticas sectoriales completamente desarticuladas, porque, de esta manera, se seguirán desaprovechando sus potencialidades y se correrá el riesgo de convertirlas en un obstáculo para los propósitos del desarrollo nacional.

La Política Urbana del Salto Social, Ciudades y Ciudadanía es entendida como el modo de intervención del Estado en la ciudad. En el marco de sus funciones el gobierno nacional debe suministrar las orientaciones e instrumentos que permitan coordinar las políticas nacionales en el espacio urbano con los objetivos de: fortalecer la capacidad del sistema de ciudades para responder a los retos de la apertura y contribuir a elevar los niveles de competitividad, gobernabilidad, solidaridad, sustentabilidad ambiental, identidad colectiva urbana y mejorar la calidad del espacio urbano construido.

Para la formulación de la Política el Ministerio de Desarrollo Económico realizó varias consultas y discusiones a nivel nacional y regional, sobre los problemas urbanos y alternativas de solución, con las principales instancias relacionadas con el desarrollo urbano y con expertos internacionales latinoamericanos, esto enriqueció su concepción y creó consenso sobre su importancia.

Finalmente, fruto del trabajo desarrollado el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES aprobó la Política Urbana mediante el documento CONPES 2808 del 20 de septiembre de 1995, generando de esta forma el principal mecanismo institucional para la puesta en marcha de los objetivos que la han inspirado.

I. LAS BASES DE LA POLÍTICA URBANA

1.1. Fundamentos constitucionales

Una característica básica de la ciudad es ser un bien meritorio de consumo colectivo es decir, fundamental para garantizar el bienestar y la participación ciudadana en la vida democrática. La ciudad es al mismo tiempo escenario y factor activo en la consecución de derechos esenciales consagrados en la Constitución de 1991 y reafirmados como prioridades del Salto Social: la salud y el saneamiento ambiental (art.49), la vivienda digna (art.51), la recreación (art.52), el ambiente sano (art.79), el espacio público (art.82), y los servicios públicos domiciliarios (art.365). Adicionalmente, la política busca fortalecer el proceso de descentralización y la autonomía territorial que consagra al municipio como célula fundamental del Estado, dotándolo de recursos

* Ciudades y Ciudadanía. La Política Urbana del Salto Social: Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Santafé de Bogotá, D.C., septiembre 1995.

y competencias que no sólo hacen posible sino también indispensable su intervención en el proceso de construcción y modificación del espacio urbano.

1.2. La Ciudad y el Salto Social

La Política Urbana al tener la ciudad como su objeto, se constituye en herramienta indispensable para alcanzar el propósito central del Salto Social: "formar un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico; más solidario en lo social; más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y por tanto más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente del valor de la naturaleza y, por tanto, menos depredador; más integrado en lo cultural y por tanto más orgulloso de ser colombiano"¹. Por consiguiente, el proyecto nacional manifiesto tanto en la Constitución como en el Salto Social, expresado en la imagen de sociedad próspera, solidaria, tolerante, democrática y ecológicamente sustentable, necesita para su perfeccionamiento y desarrollo de un propósito de ciudad compatible con el, y que se convierta en el motor para el logro de las metas globales de desarrollo.

1.3. Bases macroeconómicas y legales

El sistema económico del país toma cuerpo en cada ciudad, en la red urbana o bien se articula al territorio a través de un complejo sistema de relaciones urbano-regionales. Las ciudades y el territorio son un componente fundamental del sistema productivo y su evolución y comportamiento deben ser tenidos en cuenta cuando se establezcan las metas de crecimiento económico, apertura, competitividad y productividad. Las políticas macroeconómicas y sectoriales tienen impactos territoriales que, dependiendo del grado de conocimiento que de ellos se tenga, pueden limitar o acelerar la consecución de las metas globales de desarrollo.

La ciudad es un bien polivalente, conjunción de bienes específicos de diverso orden y naturaleza, escenario privilegiado de una imperfecta operación de los mercados: el suelo urbano, el espacio público, los servicios colectivos domiciliarios, las vías y el transporte son generadores de diferentes tipos de externalidades. La construcción del espacio urbano, dependiendo exclusivamente de la operación espontánea del mercado, a la par de las economías urbanas que genera, no tiene en cuenta los costos sociales y ambientales, por lo cual es necesaria la intervención del Estado atendiendo su función social y de facilitador del desarrollo económico.

La ciudad como componente fundamental del capital social disponible, contribuye a su acumulación y a la más rápida consecución de las metas de productividad y competitividad. En efecto, ella aloja una serie de componentes de la vida socioeconómica que, puestos en una relación constructiva, son capaces de generar las condiciones del crecimiento endógeno: éstos son: el capital humano, la infraestructura física, y el desarrollo científico y tecnológico, entre los más importantes.

¹ Ernesto Samper Pizano: "El tiempo de la gente" Discurso de posesión, agosto 7 de 1994.

II. EL MARCO DE ACCIÓN INTEGRAL EN LAS CIUDADES

El análisis y la definición de propuestas de solución para la problemática urbana no se logra satisfactoriamente a través de la sumatoria de saberes especializados; para el diseño de estrategias y programas es necesario captar la multicausalidad de las relaciones de interdependencia entre cuatro conjuntos de elementos: i) la vivienda, los servicios públicos, el suelo, el espacio público, el transporte y el equipamiento; que en adelante se denominarán atributos; ii) las dimensiones política, económica, social, cultural y medio ambiental, iii) las instancias de articulación-regulación, como son el Estado nacional y las Entidades Territoriales; y iv) el espacio urbano en términos físico y sociocultural. La figura No. 1 presenta el marco general de la Política Urbana y el conjunto de elementos que lo conforman.

Figura No.1

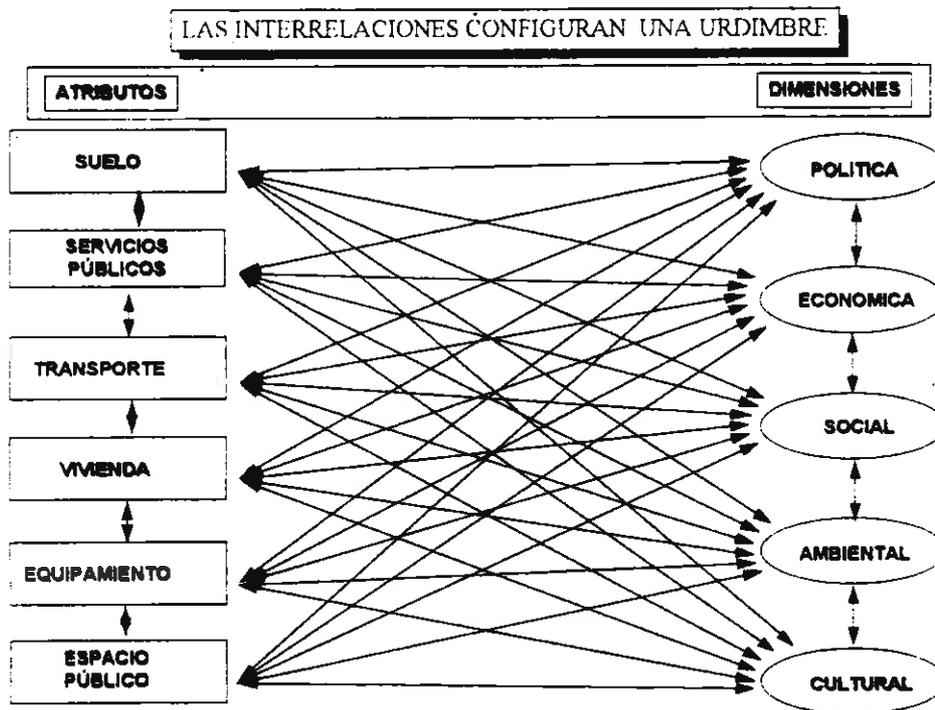


La Política Urbana es el comienzo de un trabajo que pretende incidir en la transformación de las mentalidades, de la racionalidad y de la institucionalidad con la cual se abordan los problemas de la ciudad colombiana. Una de las principales dificultades para actuar sobre los problemas críticos de las ciudades es la inexistencia de un amplio reconocimiento social y político de la necesidad de que el Estado ejerza las debidas acciones correctivas y preventivas para la organización de las urbes. Es indispensable que el derecho a la ciudad se arraigue tan sólidamente como ocurre con la aceptada necesidad de una autoridad macroeconómica, cambiaria y monetaria.

Para avanzar en el reconocimiento de la importancia de lo urbano, más allá de las preocupaciones por los elementos sectoriales que lo componen, es importante comprender que la ciudad es un fenómeno social que tiene un componente espacial particularmente importante: el proceso de construcción, modificación y reestructuración del espacio urbano es la instancia que sirve de puente entre el funcionamiento global de la ciudad y la operación particular de cada uno de sus elementos. En ese proceso se inserta la Política Urbana para actuar sobre los factores estratégicos para el cumplimiento de su Misión.

La complejidad del fenómeno urbano se explica desde el conjunto de interrelaciones múltiples existentes entre los elementos que estructuran el espacio urbano histórica y socialmente. Cada uno de los atributos, los cuales constituyen la construcción en términos físicos del espacio urbano, tiene una perspectiva de análisis en cada una de las dimensiones del espacio urbano. De esta manera, la confluencia entre unos y otros configuran una **urdimbre**² que vista en conjunto muestra en un espacio topológico, la magnitud de la complejidad del fenómeno urbano en el cual están estructuradas las ciudades. La figura No. 2 permite observar esta red de interrelaciones.

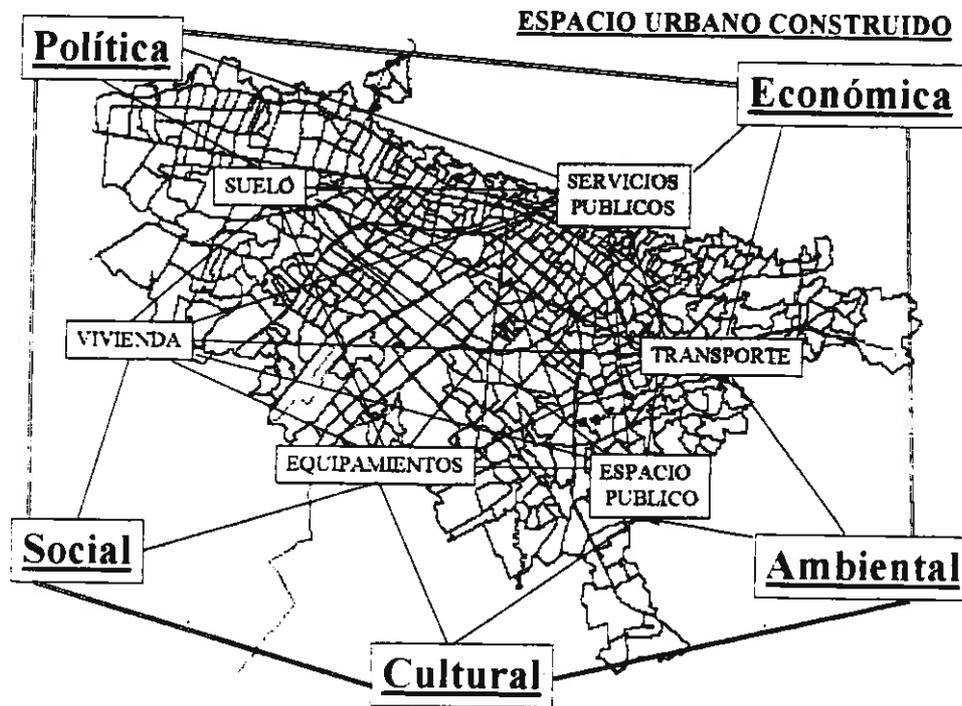
Figura No.2



Término con el cual se quiere denotar la existencia de una intrincada red de relaciones interdependientes entre sí. La compleja urdimbre que se forma en cualquier ciudad, es útil para mostrar los elementos básicos que están autocontenidos en el marco conceptual de la Política Urbana.

La urdimbre, a la cual se ha hecho mención, topológicamente puede considerarse como una ciudad, de acuerdo con los procesos complejos de configuración que se dan al interior del espacio urbano, así como las múltiples relaciones que en ella acontecen. La figura No.3 presenta un ejercicio pedagógico que consiste en la espacialización del flujo de interrelaciones entre los componentes del espacio urbano, que se tejen en la trama urbana de una ciudad.

Figura No.3

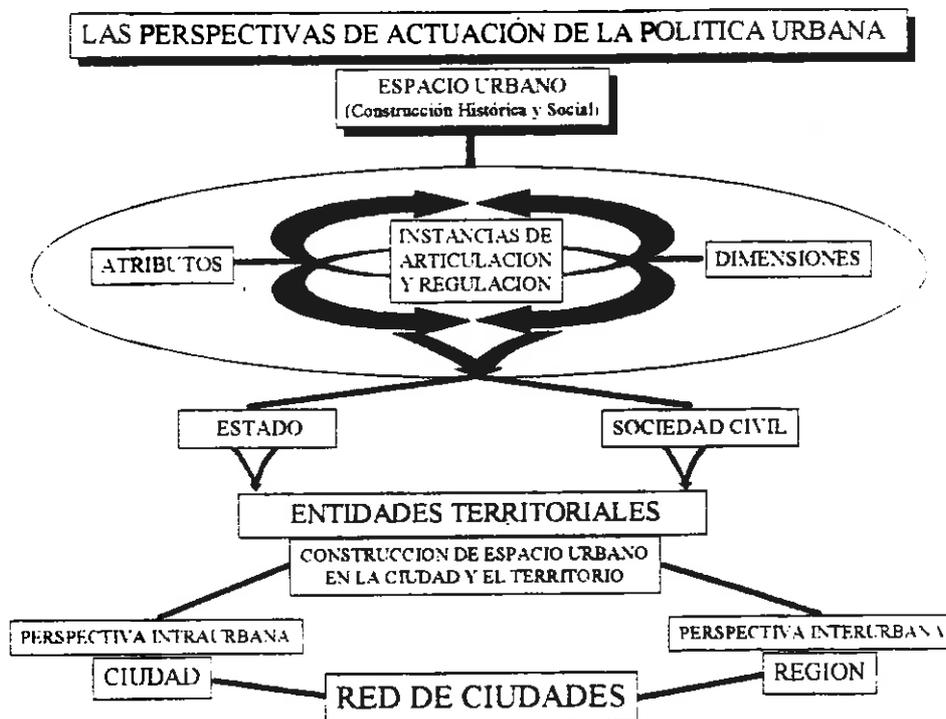


Las ciudades son el producto de las relaciones de interdependencia entre los elementos de la estructura física y las dimensiones socioeconómicas en el espacio urbano, contando con la intermediación institucional de los diversos niveles de gobierno y la acción del sector privado y la comunidad. La gobernabilidad urbana no se alcanza satisfactoriamente desde la perspectiva particular de los mencionados elementos, puesto que son interdependientes; por lo tanto, el diseño de estrategias y programas se debe sustentar en el análisis de las interrelaciones entre los atributos, las dimensiones, las instancias de articulación-regulación y el espacio urbano

Las ciudades y el territorio son componentes fundamentales del sistema productivo y su evolución y comportamiento están indisolublemente relacionados con el desarrollo económico, el equilibrio y sostenibilidad ambiental y la equidad en la distribución de la riqueza. De esta forma, la configuración y el ordenamiento de la red urbana del país, le implica a la Política Urbana un reto amplio desde una perspectiva interurbana en la que desarrolle lineamientos de intermediación para actuar sobre fenómenos de conurbación, áreas metropolitanas, surgimiento de nuevos centros poblacionales, distribución de asentamientos, corredores urbanos y demás

manifestaciones de sistemas urbanos para el desarrollo territorial. En la Figura No. 4 se presenta el esquema de interrelaciones entre los elementos del marco de la Política Urbana, desde las perspectivas intra e interurbana.

Figura No.4



La Política Urbana debe constituirse en el nivel de intermediación espacial que permitiera la articulación de las acciones del gobierno nacional y de las entidades territoriales, alrededor de objetivos de desarrollo urbano integral, para contribuir a construir y formar ciudades solidarias, competitivas, gobernables, ambientalmente sustentables, con identidad cultural y adecuadamente construidas.

III. CARACTERÍSTICAS URBANAS COLOMBIANAS

La población total del país estimada para 1995 asciende a 34,5 millones, de los cuales 24,8 millones habitan en las zonas urbanas. Esto implica que de cada 100 habitantes, 71 residen en las ciudades. En lo que resta hasta el año 2000 se espera un incremento anual de 550 000 habitantes, que se localizarán en su totalidad en los centros urbanos, mientras la población rural se reducirá. En el Cuadro No.1 se presenta la evolución de la población urbana, rural y total del país durante el periodo 1938-2000.

Cuadro No.1
POBLACION NACIONAL Y TASAS DE CRECIMIENTO
EN AREAS URBANAS Y RURALES
 PERIODO 1938 - 1993

AÑO	POBLACION			PORCENTAJES		(1) TASAS DE CRECIMIENTO (%)		
	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	TOTAL
1938	2 533 880	6 177 034	8 710 714	29.09	70.91			
1951	4 468 437	7 079 735	11 548 172	38.69	61.31	4.36	1.05	2.17
1964	9 221 916	8 056 579	17 278 495	53.37	46.63	5.57	0.99	3.10
1973	13 852 673	9 290 089	22 942 762	59.51	40.49	4.36	1.58	3.15
1985	19 644 289	10 417 909	30 062 198	65.35	34.65	3.03	0.95	2.25
1995	24 795 717	10 303 019	35 098 736	70.65	29.35	2.33	-0.11	1.55
2000	27 777 870	10 038 422	37 816 292	73.45	26.55	2.27	-0.52	1.49

(1) TASAS DE CRECIMIENTO INTERCENSALES

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

El proceso de urbanización ha implicado no solamente el crecimiento de las ciudades sino su integración en una red o sistema urbano. Por consiguiente, su problemática podrá ser comprendida si se le mira simultáneamente desde cada una de estas dos perspectivas.

3.1. La Red Urbana

La industrialización y la urbanización se acompañan de una creciente concentración espacial de la actividad económica, del poder político, de las capacidades de innovación y de producción cultural. Colombia no ha sido la excepción, Santafé de Bogotá y su área metropolitana albergaban para el año 1993 el 23% de la población urbana del país y el 26,3% de la actividad manufacturera, y las cuatro principales áreas metropolitanas (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) el 46,4% y el 71% de la producción industrial respectivamente. A pesar de la aparente concentración del crecimiento urbano del país, la comparación con el contexto latinoamericano muestra la existencia de macrocefalia urbana en esos países³, lo cual indica que una de las grandes ventajas del país consiste en disponer de diversidad de ciudades por tamaño y localización, que facilitan un desarrollo territorial más equilibrado.

Al analizar la localización y evolución del tamaño poblacional de los centros urbanos mayores de 100 000 habitantes durante el periodo 1938-2000, se observa que el país posee un sistema de ciudades que le permite contar a las principales regiones con centros que dinamizan actividades productivas. No obstante, es importante tener presente que algunas zonas como el interior de la Costa Atlántica, el Magdalena Medio y el Piedemonte Llanero, no disponen de estas ventajas urbanas para impulsar el desarrollo socio-económico.

³ En países como Argentina, Perú, México y Chile, la población de la capital en comparación con la población sumada de las tres ciudades siguientes en tamaño e importancia, es superior en tres y hasta cinco veces. Mientras que en el caso colombiano, la población de Bogotá equivale a la suma de las tres siguientes ciudades (Medellín, Cali y Barranquilla).

Sin embargo, el mencionado pluricentrismo urbano ya no se estructura, como hace 20 años, en las cuatro principales ciudades del país, sino en torno de cuatro grandes corredores urbanos que entre sí poseen una gran accesibilidad, conformando zonas comunes de actividad urbano-regional que requieren de estrategias particulares de desarrollo urbano para aprovechar su potencial y evitar los efectos nocivos que generan sobre los usos y ocupación del suelo y el medio ambiente. Los corredores urbanos principales son el de la Costa Caribe con las ciudades de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta; el de Medellín y su área metropolitana; el de Cali y las tres ciudades del eje cafetero; y el cuarto se organiza en torno de Bogotá y su área metropolitana. Estos conglomerados urbanos albergan en conjunto el 56 % de la población urbana del país.

De otro lado, simultáneamente al policentrismo, que favorece principalmente a las regiones de mayor desarrollo relativo, subsisten desequilibrios urbano regionales que afectan la calidad de vida, las posibilidades de crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de competitividad y productividad. Se pueden destacar las siguientes manifestaciones de tales desequilibrios:

- El explosivo crecimiento de los enclaves mineros (petróleo, carbón, ferroniquel, oro, etc.), no ha sido objeto de acciones gubernamentales específicas para evitar que estas bonanzas sean temporales y establecer las bases de un desarrollo sustentable en el largo plazo
- Las regiones de mayor desarrollo relativo, como Antioquia y el eje cafetero, anteriormente especializadas en actividades que vienen perdiendo dinamismo (como es el caso del café y de la industria textilera), han hecho grandes esfuerzos de reorientación y diversificación económica que aún no logran culminar con éxito.
- Las regiones de agricultura campesina minifundista no han podido solucionar sus problemas de productividad e ingresos y siguen siendo expulsoras netas de población
- La integración comercial con Venezuela y Ecuador ha transformado completamente la vocación económica de las zonas fronterizas, sin que hasta ahora se haya reorientado su crecimiento económico y desarrollo urbano hacia actividades adaptadas a la apertura e integración binacional.
- La expansión de la frontera agrícola y el crecimiento de sus ciudades continúa ocurriendo de forma incontrolada, haciendo más costosa- la provisión de infraestructuras y servicios y de equipamientos urbanos.

Para intervenir en los factores de desequilibrio urbano-regionales es necesario fortalecer y promover los sistemas regionales de ciudades y los vínculos entre la red urbana. El policentrismo urbano debe ser consolidado y las funciones urbanas de las áreas de producción de interés nacional deben ser fortalecidas logrando la complementación entre desarrollo urbano y desarrollo

rural. Para el efecto se requiere de la participación de la Nación, de los departamentos y de las regiones en la orientación de estos procesos, para que los costos sociales y ambientales se disminuyan y se incrementen sus efectos positivos sobre el empleo, la producción, la calidad de vida, la salud ambiental y la eficiencia económica en general.

3.2. Las Areas Metropolitanas

El gran tamaño, dinamismo de crecimiento y el desorden urbano de las grandes ciudades está impulsando su expansión sobre los municipios vecinos, dando lugar a nuevas escalas de servicios e infraestructuras que para su adecuada atención requieren de administración y planificación metropolitana. Las áreas metropolitanas concentran el 56,3% de la población urbana del país, equivalente a 14 millones de habitantes, según cifras estimadas para 1995, que se observan en el Cuadro No. 2.

Cuadro No.2
EVOLUCION POBLACIONAL DE LAS AREAS METROPOLITANAS
PERIODO 1951-2000

CIUDAD	1951		1964		1971		1985		1995		2000	
	POBLACION URBANA	% (1)										
BOGOTA	676 099	15,13	1 702 378	18,46	2 926 966	21,44	4 447 601	22,64	5 678 952	22,90	6 302 533	22,69
MEDELLIN	413 933	9,26	983 283	10,66	1 524 051	11,16	2 050 001	10,44	2 364 460	9,54	2 502 900	9,01
CALI	304 012	6,80	751 097	8,14	1 169 502	8,57	1 674 054	8,52	2 019 494	8,14	2 196 351	7,91
BARRANQUILLA	302 046	6,76	543 439	5,89	789 430	5,76	1 156 320	5,89	1 448 302	5,84	1 606 877	5,78
MANIZALES	92 030	2,06	195 542	2,12	214 941	1,57	301 814	1,54	354 644	1,43	366 276	1,32
CUCUTA	73 622	1,65	151 129	1,75	258 220	1,89	435 536	2,22	599 852	2,42	670 957	2,42
ARMENIA	72 805	1,63	155 364	1,68	181 611	1,33	227 742	1,16	266 979	1,08	278 722	1,00
PEREIRA	89 675	2,01	206 051	1,94	276 342	2,02	401 446	2,04	522 962	2,11	580 197	2,09
BUCARAMANGA	115 037	2,57	237 154	2,57	387 339	2,84	548 441	2,79	700 388	2,82	776 955	2,80
SUBTOTAL												
AREAS MET.	2 139 259	47,87	4 935 437	53,52	7 728 402	56,61	11 242 955	57,23	13 956 033	56,3	15 281 768	55,01
TOTAL CABECERAS MUNICIPALES	4 468 437		9 221 916		13 652 673		19 644 289		24 795 717		27 777 570	

(1) Participación con respecto al total de cabeceras municipales

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

Existen en el país nueve procesos de metropolización con diverso grado de avance alrededor de las ciudades de Medellín, Bucaramanga, Pereira, Barranquilla, Cúcuta, Bogotá, Cali, Manizales y Armenia; en estas últimas cuatro ciudades aún no se ha logrado institucionalizar la planificación metropolitana.

Los problemas de planificación, ordenamiento territorial y regulación de la prestación de servicios comunes que existen entre Bogotá y los municipios de la Sabana, los servicios e infraestructuras de interés común entre Cali, Yumbo y los municipios próximos, y los retos que enfrentan con la apertura económica, hacen recomendable la institucionalización y puesta en marcha de instrumentos de administración y planificación metropolitana.

3.3. Los Atributos Urbanos

De acuerdo al orden de estructuración del espacio urbano y en especial para lograr la construcción de ciudad, cada uno de los atributos presenta una situación particular, con distintos balances, que exigen respuestas adecuadas:

3.3.1. El Suelo Urbano: El excesivo crecimiento de los precios del suelo ha excluido a más de la mitad de la población urbana de la posibilidad de adquirir vivienda; ha promovido el desordenado crecimiento de la ciudad, con los inevitables sobrecostos en términos de dotación de infraestructura urbana básica; ha presionado un irracional proceso de densificación que se traduce en altos grados de hacinamiento y precariedad de espacios colectivos y equipamiento público; y, ha permitido mezcla de usos del suelo poco compatibles entre sí, deteriorando la calidad de vida y ocasionando la prematura obsolescencia del parque inmobiliario. Además el imperfecto funcionamiento del mercado de terrenos ha posibilitado su monopolio y especulación favoreciendo la captación inequitativa de las plusvalías. Desde 1989 se cuenta con la Ley de Reforma Urbana que pretendió actuar ante los efectos generados por una inexistente tradición de gestión de suelo urbano; sin embargo, su aplicación ha sido muy precaria y no ha mostrado efectividad para contribuir a superar los mencionados problemas.

3.3.2. Los Servicios Públicos: Las coberturas nominales de servicios públicos domiciliarios como acueducto y alcantarillado han aumentado del 58% al 76% en el primer caso y del 47% al 64% en el segundo. No obstante, los niveles de potabilidad del agua son excesivamente bajos, alcanzando apenas un 55%, y el tratamiento de las aguas residuales es prácticamente inexistente. Tampoco existe un concepto ni una práctica que promueva el manejo integral del recurso, generándose así graves externalidades negativas. La ley 142 de 1994 ofrece una serie de nuevas posibilidades de gestión de estos servicios, y su marco institucional y regulatorio permitirá gradualmente mejorar las condiciones de prestación de los servicios.

3.3.3. El Transporte Urbano: Los problemas de transporte urbano son cada vez más evidentes. El modelo de transporte urbano colectivo de carácter privado presenta hoy serias deficiencias en materia de velocidades y tiempos de desplazamiento, externalidades ambientales y dificultades para la organización de la circulación. El transporte privado en automóvil consume gran cantidad de espacio vial, disminuye la capacidad de carga de las vías y genera necesidades crecientes de inversión infraestructural frente a los recursos previstos. Adicionalmente, no existen autoridades únicas de transporte y se dificulta la coordinación entre las existentes. En el nivel nacional el transporte urbano carece de directrices y responsables que establezcan políticas y orientaciones que contribuyan a una mejor gestión de los sistemas actuales y a una más pronta y eficaz solución de los problemas existentes.

3.3.4. La Vivienda: El déficit cualitativo de vivienda ha descendido en términos relativos de 52.5% a 33.2%. No obstante, si en este índice cualitativo se considera la calidad del entorno urbano, el porcentaje de déficit cualitativo se duplica. Adicionalmente, el sistema de subsidio a la

demanda presentó dificultades de operación que debilitaron sus resultados: el monto del subsidio fue muy bajo, determinando que accedieran a este sistema los niveles superiores de los estratos pobres, dejando por fuera a la población más necesitada; el subsidio generó alzas excesivas en el precio de la tierra, permitiendo que, en última instancia, los propietarios del suelo se beneficiaran de los recursos estatales, en lugar de ser el comprador de la vivienda.

3.3.5. Los Equipamientos Urbanos: Las inversiones en equipamiento urbano se han reactivado gracias a los recursos de transferencia de ingresos corrientes de la nación, aunque estos no son suficientes para la financiación de infraestructuras y obras completas con las que se pueda atender necesidades y cumplir funciones urbanas. Además, su manejo ha sido disperso y carente de propósitos explícitos de desarrollo urbano.

3.3.6. El Espacio Público: La carencia de espacio público, cuantitativa y cualitativamente, es mayor en la medida que las ciudades crecen y se densifican. Las cesiones obligatorias gratuitas, cuando se efectúan, no se integran al espacio colectivo o se hacen residualmente; los cambios de uso o aumentos de densidades de construcción no contemplan la ampliación de espacio público; el aumento del trabajo informal, el cerramiento de zonas verdes, la expansión de construcciones y de locales comerciales terminan apropiándose del espacio público.

3.4 Pobreza Urbana

El índice de pobreza en las zonas urbanas se redujo entre 1973 y 1985 de 58.9% a 32.3% y en 1993 alcanzó el 20.6%. No obstante, en el periodo 1985-1993 se incrementó la proporción urbana de la población pobre ubicada en las ciudades al pasar del 55% al 60%; similar situación ocurrió con la población en miseria que pasó del 40% al 44%. La evolución de estos indicadores muestra la coexistencia de fenómenos de mejoramiento relativo del nivel de vida de estas ciudades, con una agudización de la marginalidad y de la pobreza en términos absolutos. La situación de la pobreza urbana muestra también grandes desequilibrios cuando se le mira al interior de la red de ciudades: son las aglomeraciones de mayor tamaño las que presentan menores índices relativos y mayores progresos a lo largo del tiempo.

3.5. Carencia de información

En forma similar a lo que ocurre en otros sectores, en términos de desarrollo urbano se carece de suficiente información y conocimiento sobre la situación de las ciudades en los diferentes aspectos, de manera tal que sea de utilidad para la formulación de políticas y para el seguimiento y evaluación de resultados. Es necesario disponer de información sobre los avances en materia de desarrollo urbano, evaluar los resultados y detectar las dificultades existentes, tanto por parte de los propios gobiernos de las ciudades como de las entidades nacionales, a fin de contar con elementos útiles para la reorientación de las políticas y acciones

3.6. La Gestión y la Planificación del Gobierno y del Desarrollo Urbano

Durante los últimos años el gobierno local ha sufrido una intensa transformación: tiene mayor autonomía política y administrativa, mayores recursos fiscales y cuenta con competencias fundamentales en los campos del gasto e inversión social y de la gestión urbana. Aunque estas reformas le confieren la posibilidad de adelantar una gestión integral de la ciudad, la velocidad a la cual se han producido estas transformaciones explica el rezago en sus capacidades de respuesta. Este rezago no se refiere exclusivamente al municipio, como suele considerarse, sino también a la Nación y a los departamentos.

La acción exclusivamente sectorial y la falta de coordinación institucional no es favorable para un desarrollo urbano organizado y reduce la eficiencia y eficacia de la inversión. Después de una primera fase de desarrollo de la descentralización es indispensable reorientar los esfuerzos hacia la coordinación de iniciativas, para que, sin sacrificar la eficiencia y eficacia de cada sector, se incremente la del conjunto. Un acuerdo técnico-político que permita la coordinación de iniciativas públicas y privadas posibilitará una buena gestión y el cumplimiento de los programas de gobierno. Si bien en 1992 se constituyó una autoridad nacional, el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, quien conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación asumió responsabilidades en esta materia, es necesario continuar su consolidación, específicamente para mejorar su capacidad de acción integral sobre el desarrollo de las ciudades.

De otro lado, la estructura de las finanzas locales tiene que adecuarse a los nuevos retos de las dinámicas de crecimiento urbano. Es necesario consolidar el autoesfuerzo fiscal y desarrollar herramientas innovativas y mejorar las existentes, para fortalecer los fiscos y dotar al gobierno local de mejores mecanismos de orientación del desarrollo urbano: el impuesto predial, la valorización y el régimen de incentivos y tributos, para captar y redistribuir equitativamente las plusvalías urbanas.

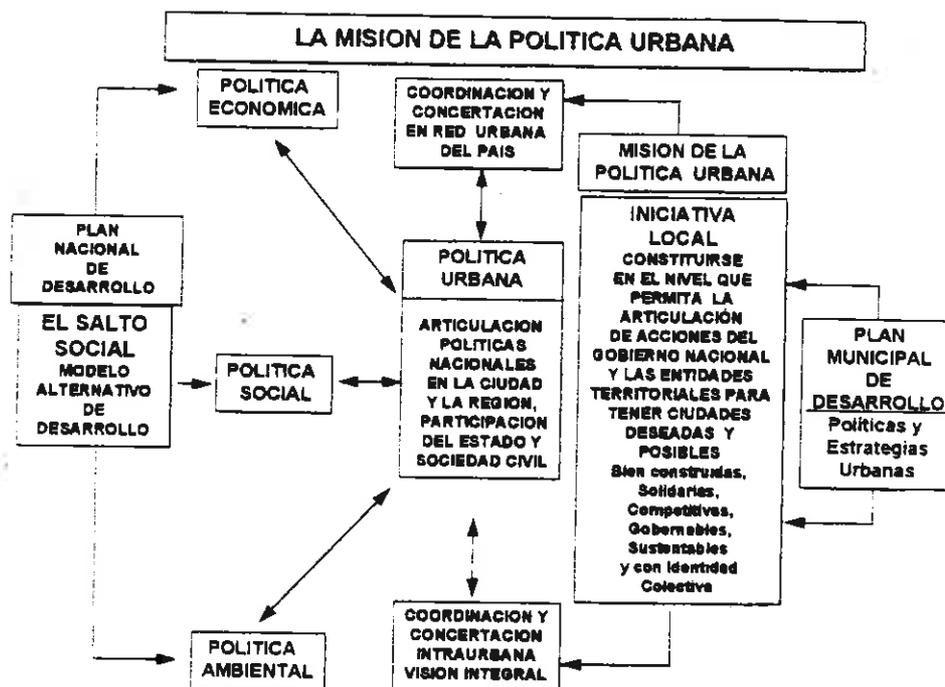
Ante la velocidad de las transformaciones, la institucionalidad local se encuentra rezagada. El debilitamiento de la planificación urbana ha impedido una gestión coherente de los diferentes atributos urbanos y ha provocado la multiplicación de esfuerzos y ausencia de propósitos colectivos de ciudad. La planificación tradicional no contribuye efectivamente a la gobernabilidad del espacio urbano. Construir un espacio urbano acorde con los postulados de la Política Urbana, depende de una equilibrada integración con las dimensiones política, económica, social, gubernamental, con instrumentos técnicos adecuados que vinculen procesos de concertación, participación y las instancias de representación política.

Para mejorar la capacidad de planificación y gestión municipal y aumentar la gobernabilidad sobre la organización territorial urbana, se debe recuperar el poder del plan urbano para la orientación de las inversiones. Para el efecto, los componentes sectoriales y físicos del plan deben hacer parte de un contexto de concertación público-privada que permita colocar dicho instrumento en función del carácter político de la ciudad, el cual se concreta en un pacto social sobre su proyecto colectivo.

IV. LA MISIÓN DE LA POLÍTICA URBANA

La Política Urbana, a través de la articulación de las acciones nacionales con las territoriales alrededor de objetivos de desarrollo urbano integral, tiene el propósito de contribuir a obtener ciudades solidarias, competitivas, gobernables, ambientalmente sustentables, con identidad cultural y adecuadamente construidas. La figura No.5 ilustra este planteamiento desde la articulación de los componentes del Plan Nacional de Desarrollo "El Salto Social"

Figura No.5



Este objetivo de ciudad debe tener como eje articulador la construcción de un nuevo ciudadano, de un ciudadano pleno, consciente de sus derechos individuales y colectivos, respetuoso de los derechos de sus semejantes, conocedor de sus obligaciones y con acceso a los medios culturales y materiales que le permiten ejercer unos y otros.

V. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA URBANA

Teniendo en cuenta la necesidad de una perspectiva integral para la comprensión y manejo de los asuntos de la ciudad y para el cumplimiento de la Política Urbana, en coordinación y concertación con los gobiernos locales, se plantean dos grandes objetivos:

- Articular el Plan Nacional de Desarrollo a los propósitos del desarrollo urbano y, más precisamente, a la producción de un espacio urbano, acorde con los principios de la Misión de la Política urbana.
- Articular la gestión local del desarrollo, hasta ahora segmentada y sectorizada, alrededor de los objetivos integrales de desarrollo urbano y del espacio urbano construido(ble).

Para alcanzar estos objetivos la Política Urbana adelantará las siguientes estrategias: i) coordinación entre las instancias nacionales y territoriales, a través de acuerdos urbanos y la promoción y ejecución de macroproyectos; ii) acciones de asistencia técnica a la planificación y gestión urbana; iii) acciones sectoriales urbanas en el marco de la Política; y iv) acciones encaminadas a ampliar los procesos de participación de la ciudadanía, con el fin de lograr pactos colectivos en los que se concerten acciones para responder a sus iniciativas e intereses.

La coordinación de acciones entre la nación y las entidades territoriales tendrá su principal expresión urbana en la realización de macroproyectos urbanos. Estos son acciones urbanas integrales con potencial estructurante o reestructurante de la ciudad, que surgen de coordinar y concertar acciones sectoriales, de iniciativa local, que convocan la concurrencia financiera y asistencia técnica del gobierno nacional. De esta forma, se posibilita la complementación de las acciones sectoriales con instrumentos de planificación y gestión urbana, alcanzando una mayor rentabilidad social y económica de las inversiones públicas y la construcción de un espacio urbano de mejor calidad.

En segundo término, para lograr ciudades eficientes y con capacidad de gobierno sobre los asuntos urbanos, se adelantarán acciones de asistencia técnica a la planificación y gestión urbana, dirigidas a crear capacidad endógena para que los municipios emprendan estrategias urbanas que les permita responder a las demandas locales y disponer de las infraestructuras, servicios y organización urbana que promuevan sus ventajas competitivas.

Finalmente, las acciones sectoriales urbanas se desarrollarán principalmente a través de programas de vivienda de interés social con infraestructura y equipamiento de entorno, acueducto y alcantarillado, para incrementar la cobertura y calidad y acciones tendientes a modernizar las empresas de servicios. Adicionalmente, se iniciarán las acciones tendientes a la formulación de políticas en materia de espacio público, equipamientos y transporte urbano.

VI. NIVELES DE INTERVENCIÓN DE LA POLÍTICA URBANA

La Política Urbana debe ser entendida como una responsabilidad colectiva, posible de asumir si existe la participación del conjunto de los colombianos: del Estado y de la Sociedad Civil, y de las diferentes instancias territoriales de gobierno. Por esto, Ciudades y Ciudadanía es un pacto urbano, un referente general que establece espacios de concertación y desarrollo del proyecto de ciudad que el país necesita.

Los diferentes responsables se articulan de forma estructurada, con competencias y herramientas de acción complementaria, en tres niveles diferenciados de intervención: i) coordinación interministerial, ii) participación directa del Ministerio de Desarrollo Económico y, iii) ejecución directa de la Política Urbana, es decir, de la participación de los gobiernos y la sociedad civil de las ciudades.

Primer nivel de intervención: la coordinación interministerial

La Política Urbana se subordina al Plan Nacional de Desarrollo, su propósito general es servir de integradora de las acciones sectoriales nacionales con impacto significativo sobre la construcción de espacio urbano. Los principales agentes responsables serán los Ministerios, con su intervención sectorial y el Ministerio de Desarrollo Económico servirá esencialmente de mediador entre ellos y los gobiernos de las ciudades.

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

El Ministerio traza las orientaciones con relación a la política general y diseña las políticas sectoriales y sus correspondientes planes, impulsa y promueve diversos mecanismos de concertación y actuación del ciudadano, participa en el diseño y funcionamiento de los pactos de ciudad, concibe y pone en marcha sistemas de regulación, orientación de sistemas de crédito y cofinanciación del desarrollo urbano y de coordinación y apoyo a las acciones emprendidas por las entidades territoriales ejecutoras de la Política Urbana.

El Ministerio de Desarrollo articulará sus funciones en dos grandes tipos: las que intervienen sobre las instancias de articulación-regulación (el gobierno urbano y la sociedad civil) y las que inciden sobre los atributos urbanos (vivienda, equipamiento, agua potable, transporte urbano, suelo y espacio público)⁴.

El tercer nivel de intervención: la ejecución de las estrategias de desarrollo urbano local.

La responsabilidad de la ejecución de la Política Urbana, recae directamente sobre los gobiernos locales, teniendo en cuenta que en un esquema de descentralización y cambio de relaciones entre el gobierno nacional y los municipios, el primero establece, procurando captar los intereses regionales generales, las políticas y estrategias globales y el segundo, atendiendo la importancia de la coordinación entre la planeación nacional y territorial, define sus propias estrategias y programas que serán objeto de ejecución. Ciudades y Ciudadanía propone una imagen general de ciudad deseada, para que a partir de esta, se adapten condiciones particulares y se construyan proyectos colectivos locales, que permitan alcanzar los propósitos de la Política Urbana, en la medida en que estas coincidencias se vayan produciendo, Ciudades y Ciudadanía se podrá

⁴ El transporte urbano no es un sector de competencia del Ministerio de Desarrollo Económico, sin embargo se propone su incorporación teniendo en cuenta que es un componente fundamental para el manejo integral de la problemática urbana.

convertir en punto fundamental de referencia para que los municipios, junto con el Programa de Gobierno de sus respectivos alcaldes, elaboren sus planes de desarrollo.

La multitud y variedad de municipios con los que cuenta el país, hace evidente que el Ministerio no puede hacer interlocución directa con todos y cada uno de ellos en el proceso de diseño, adaptación y ejecución de la Política Urbana. Por ésta razón es importante establecer un programa de trabajo común con niveles e instancias intermedias como los CORPES y los Departamentos para que sirvan de mediadores y promotores del enfoque de intervención que Ciudades y Ciudadanía propone.

VII. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LA POLÍTICA URBANA

Los programas de la política urbana estarán orientados a tres propósitos principales: i) optimizar los efectos territoriales de las políticas y estrategias económicas, sociales y ambientales del Salto Social, compatibilizando los programas sectoriales en relación con los sistemas inter e intraurbanos, ii) fortalecer la capacidad de concertación, planificación y gestión urbana de los gobiernos locales, contribuyendo a consolidar la descentralización y a reducir los obstáculos para una mayor productividad y, iii) desarrollar las acciones en vivienda, servicios públicos, espacio público, equipamientos y transporte urbano en el marco de la política, actuando sobre las expresiones más notorias de la subnormalidad: elevado hacinamiento, deplorable condición física de las viviendas, precario equipamiento social y comunal e insuficiente cobertura y calidad de los servicios públicos.

De acuerdo con lo aprobado por el documento CONPES 2808 del 20 de septiembre de 1995 y el marco general para el desarrollo urbano que establece Ciudades y Ciudadanía, las áreas programáticas en que actuará la Política Urbana son:

1. Acciones integrales para la coordinación de la política

Las acciones integrales para la coordinación se desarrollarán en tres áreas básicas: Acuerdos Urbanos, Macroproyectos Urbanos y Sistema de Información Urbana. Las primeras dos acciones tienen el propósito de articular los proyectos y estrategias sectoriales nacionales con gran impacto en las ciudades, logrando confluencia de intereses, consenso sobre reglas fundamentales para vivir en la ciudad y resolver los conflictos que en ella se presentan, y una mayor eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos concertados entre la nación y los gobiernos de las ciudades. Por su parte la información urbana se convertirá en un instrumento al alcance de las diversas instancias que intervienen en la construcción de las ciudades, facilitando la coordinación y concertación.

a) Los Acuerdos Urbanos: Las acciones de política urbana tendrán más efectividad y eficacia sobre la base de la concertación técnica y política, procurando la convergencia de intereses y la suma de esfuerzos de las diversas instancias que se benefician de determinado proyecto o iniciativa urbana. Los Acuerdos son instrumentos prácticos para concretar el ejercicio de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, establecidos en la Ley Orgánica del

Plan de Desarrollo y se constituirán en herramientas de seguimiento y evaluación, permitiendo además definir las reglas básicas y precisar los compromisos de las partes. En dichos Acuerdos el Ministerio de Desarrollo aportará sus acciones institucionales e instrumentos para fortalecer la concertación, la planificación y gestión urbana y facilitar la provisión de las infraestructuras y equipamientos, creando condiciones para alcanzar los propósitos globales de competitividad, solidaridad y sostenibilidad.

Acuerdos en el nivel nacional y regional: Los acuerdos de competitividad regional y sectorial impulsados por la Consejería Presidencial para la Competitividad podrán complementarse con acuerdos urbanos a través del Ministerio de Desarrollo. Con respecto al medio ambiente urbano se ejecutará un convenio que facilita la coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente alrededor de los programas de Ciudades Limpias; Ecosistemas Estratégicos, la política de población y asentamientos humanos y los sistemas de información. Igualmente, para integrar la política social con la política urbana, ésta última actuará hacia la superación de los problemas de subnormalidad, precario equipamiento social y baja calidad y cobertura de los servicios públicos. Con esta última perspectiva los programas de entorno de la vivienda y macroproyectos podrán adelantarse a través de acuerdos con la Consejería para el Desarrollo Social, logrando la coordinación entre los programas de la Red de Solidaridad Social y la Política Urbana.

Adicionalmente, se impulsarán Acuerdos con las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Cofinanciación y con la Financiera de Desarrollo Territorial, FINDETER, con el fin de concertar criterios de política urbana para la asignación de recursos para el desarrollo de las ciudades.

- Los Acuerdos de Desarrollo Urbano-Regional: La coordinación de acciones entre las entidades nacionales, territoriales y las administrativas y de planificación, en relación con el desarrollo urbano-regional, es fundamental para mantener la flexibilidad del sistema urbano colombiano, apoyar los centros con ventajas competitivas para la apertura y promover regiones y ciudades con potencial productivo, diferentes a los tradicionales centros con mayor desarrollo relativo en el país.

Se realizarán Acuerdos con las autoridades de municipios, distritos, asociaciones de municipios, departamentos, Consejos Regionales de Planificación, Consejerías Presidenciales regionales y el Plan Pacífico. Estos acuerdos estarán dirigidos a ayudar a planificar y ordenar territorialmente los procesos de crecimiento urbano-regional más importantes para el desarrollo del país como los corredores urbanos (Barranquilla, Cartagena y Santa Marta; Pereira, Manizales y Armenia y otros similares) a partir de la concertación de intereses comunes regionales y nacionales. Igualmente se suministrará asistencia técnica para fortalecer los sistemas y funciones urbanas de zonas de producción de interés nacional y de los centros fronterizos.

Para contribuir al ordenamiento territorial y la planificación y gestión de los asuntos urbanos que trascienden las posibilidades individuales de las grandes ciudades y sus municipios conurbados.

especial atención tendrán los acuerdos de asistencia técnica para la planificación y gestión de las áreas metropolitanas.

Por otra parte, el Ministerio de Desarrollo continuará las acciones acordadas con el Ministerio de Gobierno a través de la Dirección Nacional de Atención y Prevención de Desastres para estructurar un Sistema de Información que permita ubicar y caracterizar territorialmente los principales riesgos naturales existentes en el país y analizar la vulnerabilidad de centros urbanos y asentamientos humanos. Complementariamente se incorporan variables de riesgo y desastres en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

- Otros acuerdos urbanos: En forma complementaria el Ministerio de Desarrollo promoverá la participación de la sociedad civil y las comunidades internacional y científica en el desarrollo de la política urbana.

Con la comunidad internacional, se continuará con la participación y el impulso a las acciones de la cumbre mundial de Hábitat II, para promover la política urbana, intercambiar experiencias y avanzar en medidas globales sobre calidad de vida de los asentamientos humanos. Igualmente el Ministerio participará en espacios internacionales de debate e intercambio de asuntos urbanos, como la Reunión de Ministros de América, con el ánimo de posicionar los desarrollos del país en el ámbito internacional y estrechar lazos de cooperación multilateral.

Con el propósito de vincular a la comunidad científica e investigativa a la discusión y desarrollo de los temas de la agenda urbana nacional y dar mayor solidez a las políticas de desarrollo urbano, se realizarán acuerdos tendientes a: i) la conformación de la Misión de Estudios Urbanos, y, ii) la estructuración de un Plan de Investigaciones Urbanas para presentar a Colciencias y Centros de investigación pública y privada.

La Misión Urbana, dirigida y coordinada por el Ministerio de Desarrollo y el DNP, y el Plan de Investigaciones buscarán superar las deficiencias en materia de investigación urbana, con el fin de coordinar las diferentes entidades que realizan investigación en esta materia y definir las investigaciones prioritarias para la política urbana. Para liderar la labor investigativa urbana se apoyará el fortalecimiento del Centro Nacional de Estudios de la Construcción CENAC, como Centro de Investigaciones Urbanas y Secretaría del Comité de Investigaciones especializadas en la Ciudad.

b) Los Macroproyectos Urbanos: Los macroproyectos introducirán nuevas formas de gestión de proyectos urbanos, en particular buscando asociar a propietarios de terrenos para emprender proyectos enmarcados en un plan de ordenamiento territorial urbano. La gestión y planeación de dichos macroproyectos permitirá captar las plusvalías y corregir las inequidades en la distribución de las cargas y beneficios derivados de las intervenciones urbanas.

Las características que identifican un macroproyecto son las siguientes: debe ser una operación urbana de gran impacto, con capacidad de direccionar el crecimiento general de la ciudad, debe

procurar el desarrollo de acciones que permitan la resolución integral del problema sobre el cual actúa; debe adelantarse con mecanismos de concertación que vinculen al proyecto las diversas instancias públicas y privadas, que debe respaldarse con un Acuerdo Político e institucional.

Para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los macroproyectos es necesario establecer un esquema institucional práctico y eficiente que posibilite la coordinación, concertación y toma de decisiones, articulando los aspectos técnicos, institucionales y políticos. La estructura institucional constará de un Comité Directivo, liderado por el Alcalde e integrado por el Ministerio de Desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación, representantes del sector privado local y otros Ministerios y entidades nacionales, de acuerdo con las áreas de acción pública básicas del macroproyecto. Las funciones principales de este Comité serán dar las directrices de política, aprobar los programas y proyectos, realizar la coordinación entre los niveles de gobierno y definir los aspectos financieros y hacer seguimiento y evaluación de cumplimiento de compromisos.

Complementando el Comité Directivo, a nivel local, se constituirá un Comité Técnico integrado por la instancia de planeación del municipio o Distrito, la Empresa de Desarrollo Urbano, cuando exista, y los gerentes de las Empresas de Servicios más vinculadas al macroproyecto. Este Comité analizará técnicamente los programas y proyectos del macroproyecto y coordinará las acciones locales sectoriales que se deriven y se prestará la asistencia técnica necesaria. Las recomendaciones sobre los programas y proyectos serán presentadas al Comité Directivo.

La tercera instancia del esquema institucional es la Gerencia. Según la magnitud y complejidad del macroproyecto, se requerirá una unidad de dirección de alto nivel y un equipo técnico básico, con dedicación exclusiva a la gestión institucional y preparación de los estudios, diseños, acuerdos y proyectos, para garantizar en un tiempo definido la ejecución y logro de los objetivos del macroproyecto.

Para la puesta en marcha de los macroproyectos se ha diseñado un plan de asistencia técnica a los municipios que promueve la utilización de nuevas modalidades de planeación y gestión del suelo urbano. En este campo se incluyen proyectos que permiten concertar la acción pública y privada en áreas como: revitalización de centros históricos, desarrollo de zonas industriales y turísticas; construcción y rehabilitación de zonas de vivienda de interés social, y ordenamiento y gestión del suelo urbano alrededor de infraestructuras y equipamientos como: puertos, aeropuertos, terminales y sistemas de transporte masivo.

Actualmente, se está iniciando la asistencia técnica para la planificación y gestión de macroproyectos urbanos en las ciudades de Apartadó, Barranquilla, Cartagena, Valledupar, Villavicencio, Leticia, Bogotá, Cali, Neiva y Pasto. Se avanzará de manera prioritaria en la ejecución con estas ciudades y continuará con aquellas otras que cuenten con un decidido liderazgo y compromiso local y que sean de especial interés para el logro de las políticas nacionales.

c) **El Sistema de Información para la Política Urbana:** Las deficiencias en disponibilidad, oportunidad y utilidad práctica de la información han sido limitantes para la planificación y gestión urbanas. La información es indispensable para garantizar la efectividad y eficiencia de la formulación de acciones y para soportar las decisiones de política, igualmente se requiere para verificar y corregir oportunamente la aplicación y resultados de las estrategias y programas. El sistema de información que se ha concebido prevé los requerimientos de las instancias de intervención de la política urbana (nacional, local y la específica del Ministerio de Desarrollo) y la información relacionada con los atributos y dimensiones urbanas de manera interrelacionada.

Con respecto al nivel local, es indispensable conocer los determinantes y limitantes para la planificación y gestión urbana con el fin de establecer las estrategias, programas e instrumentos de asistencia técnica más apropiados. En la escala regional urbana se generará información relacionada con la red de ciudades, los programas y proyectos urbanos impulsados por departamentos, municipios y CORPES, la evolución y características de las áreas metropolitanas, las características de las ciudades con ventajas para la apertura y las ciudades fronterizas.

Como acción prioritaria en el corto plazo el Ministerio de Desarrollo estructurará el Sistema de Información Gerencial Urbano como un componente del Sistema de Información Urbano. Para este efecto se actualizarán las bases de información del nivel nacional articulando los avances a nivel sectorial con los Sistemas de Información de Vivienda y del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. Igualmente, se producirán informes de coyuntura urbana que muestren la dinámica actual de los principales indicadores de las ciudades y permitan alimentar los procesos de planificación y toma de decisiones de inversión en desarrollo urbano. La estructuración y funcionamiento del sistema de información se realizará coordinadamente con el DNP, el DANE y el IGAC y las entidades relacionadas directamente con los asuntos urbanos.

2. Asistencia Técnica a la Planeación y Gestión Urbana.

La planeación y gestión urbana son prerequisites para alcanzar ciudades bien construidas, adecuadas institucionalmente, competitivas económicamente, equitativas y sostenibles ambientalmente. La tradicional debilidad municipal en esta materia se ha hecho más evidente ante el acelerado traslado de competencias y recursos hacia los gobiernos locales.

El Gobierno Nacional promoverá acciones dirigidas a las ciudades en: fortalecimiento de la capacidad administrativa y de planeación, asistencia y orientación del marco de actuación de la administración local y consolidación de las finanzas

a. **Fortalecimiento de la capacidad administrativa y de planeación.** En el corto plazo se buscará generar los espacios de cooperación y acción puntual de acuerdo a las demandas locales, facilitando la prestación de asistencia técnica y apoyo a las administraciones de las ciudades para que, en el marco de su autonomía local, cuenten con orientaciones e instrumentos que fortalezcan sus capacidades actuales para la planificación urbana, la gestión en vivienda, agua potable y saneamiento básico, el suelo urbano y la reorganización de funciones en desarrollo urbano

De forma paralela y con visión de mediano y largo plazo se promoverán acciones de coordinación con las entidades públicas y privadas del nivel nacional y de los niveles territoriales, para estructurar mecanismos de identificación y priorización de demandas locales y procesos continuados de asistencia técnica y apoyo al fortalecimiento institucional. Las acciones previstas para contribuir al fortalecimiento de la capacidad administrativa y de planificación se realizarán en dos sentidos:

a.1. Asistencia técnica y apoyo institucional urbano en el corto plazo: Se adelantarán acciones de asistencia, apoyo y difusión, complementarias a los programas de la Política Urbana y en atención a demandas puntuales de ciudades, teniendo en cuenta la capacidad técnica y operativa del Ministerio de Desarrollo y entidades del nivel nacional prestadoras de asistencia.

a.1.1. Asistencia técnica y asesoría directa en mecanismos de planeación, financiación, gestión y administración del desarrollo urbano a nivel de las ciudades y de los conjuntos metropolitanos. Igualmente se suministrará asistencia técnica a la planificación regional-urbana, en particular orientada a fortalecer la capacidad de los departamentos para la ordenación territorial urbana y la elaboración de estrategias para sus sistemas de ciudades.

a.1.2. Divulgación y capacitación de los lineamientos de la Política Urbana y su articulación con la Política de Vivienda Social Urbana, el Plan de Aguas 1995-1998, la gestión del suelo urbano y la planificación y ordenamiento territorial urbano, generando espacios de cooperación horizontal y asistencia en el marco de la Política. Para esto, el Ministerio de Desarrollo diseñará y pondrá en marcha mecanismos como el Portafolio de Asistencia Técnica para divulgación y apoyo de contenidos generales a todas las ciudades del país; igualmente, preparará material técnico de apoyo en planificación y gestión urbana, para realizar eventos regionales y subregionales de orientación y capacitación, mediante la conformación de una Red de Transferencia Tecnológica e Información sobre el desarrollo urbano. Para esto último, adelantará en el marco de la cooperación suscrita con la Federación Colombiana de Municipios y los Institutos de Capacitación Municipal ICAM, la estructuración de mecanismos para la conformación de esta Red a nivel regional y subregional. Adicionalmente, por medio de la asistencia técnica de INURBE, la Red de Solidaridad Social y los Fondos de Cofinanciación FIS y FIU, se aprovechará la organización regional del Sistema Nacional de Cofinanciación para adelantar las acciones de asistencia técnica al diseño y gestión de proyectos, promoción de la participación comunitaria y de organizaciones privadas, y el seguimiento y evaluación de los programas de vivienda, agua potable, saneamiento básico y equipamiento urbano.

a.2. Acciones para la estructuración de un Sistema de Asistencia Técnica al Desarrollo Urbano El Ministerio de Desarrollo en coordinación con el DNP adelantará una estrategia encaminada a la estructuración de un Sistema de Asistencia Técnica para el fortalecimiento institucional urbano, que tendrá en cuenta los lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo

Institucional de la Nación y las Entidades Territoriales⁵, y fortalecerá las administraciones departamentales como agentes multiplicadores hacia los municipios, posibilitando articular la oferta pública de asistencia técnica sectorial y permitiendo un intercambio horizontal de conocimiento técnico entre las localidades.

Para la estructuración de este Sistema se evaluarán los alcances y logros de las acciones de asistencia técnica de corto plazo, buscando los siguientes objetivos: i) identificar las acciones, entidades y mecanismos del nivel nacional y territorial de apoyo al fortalecimiento institucional urbano; ii) realizar estudios de casos por grupos de ciudades con similares características, tendientes a determinar los factores que inciden en la capacidad de gestión local para los asuntos urbanos; iii) establecer los criterios metodológicos y las líneas de apoyo institucional que permitan generar espacios de cooperación horizontal; fortalecer el papel de los departamentos como agentes multiplicadores de asistencia técnica y aprovechar las entidades e instancias públicas y privadas participes de los servicios de apoyo al desarrollo urbano. La conformación de este Sistema, tendrá en cuenta el conjunto de acciones en fortalecimiento institucional que se propone realizar la Política de Vivienda Social Urbana y el Plan de Aguas⁶:

- El Plan de Asistencia Técnica para la Vivienda de Interés Social tiene como objetivo poner en marcha el Subsistema de Asistencia Técnica y Apoyo a la Organización Social del Sistema Nacional de Vivienda, como un mecanismo de organización funcional, articulación de acciones y coordinación, para facilitar a las entidades ejecutoras del programa de vivienda social urbana, la asesoría y la asistencia técnica necesaria para su desarrollo. Este Plan será coordinado por el Ministerio de Desarrollo Económico, con la participación de INURBE en la divulgación y asistencia a la Política de Vivienda, la ESAP en acciones de asesoría, los Institutos de Capacitación Municipal en eventos de capacitación, la DIGIDEC en divulgación y capacitación de la comunidad, y el SENA en la capacitación para mejorar la productividad.

- El Plan de Aguas 1995-1998, asignó al Ministerio de Desarrollo el papel de coordinador general del Sistema Interinstitucional de Apoyo a los Servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico SAS, como una estructura nacional de asistencia y capacitación en la que participarán los Corpes, departamentos, ONGs, sector privado y entidades de formación profesional y técnica. Los departamentos y Corpes actuarán como multiplicadores de las políticas, metodologías, normas y herramientas impulsadas por el Ministerio. Este sistema en el marco de la Política Urbana, trabajara en forma coordinada con los Ministerios de Medio Ambiente y Agricultura, las entidades de vivienda, planificación, transporte y se apoyará en las instituciones privadas y públicas de formación que se vinculen al Sistema (SENA, ESAP, Universidades, Consultores Privados, etc). Adicionalmente, con recursos de FINDETER, como quiera que el Gobierno Nacional cofinanciará la puesta en marcha de Módulos de Asistencia Técnica- MAT,

⁵ Que será formulada como estrategia de apoyo al proceso de Descentralización y contará con la dirección y coordinación del Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional y el DNP, en cumplimiento de lo establecido por el Decreto 2557 de 1994 que establece el Sistema Integral de Impulso al Desarrollo Institucional de la Nación y las entidades territoriales.

⁶ Según lo establecido en los Documentos CONPES 2729 de septiembre de 1994 y 2767 de marzo de 1995, respectivamente.

conformados por entidades públicas o privadas para prestar asistencia directa en aquellos departamentos con mayores rezagos en cobertura y calidad de los servicios, el INURBE en los programas de Vivienda y Entorno trabajará en coordinación con estos equipos. Finalmente, se aprovecharán las acciones que la Dirección de Agua potable y Saneamiento Básico adelanta en coordinación con la Comisión Reguladora de Agua Potable para asistir técnicamente el proceso de modernización de las empresas prestadoras de servicios públicos, que contemplan las modalidades de participación del sector privado para incorporar los instrumentos en los otros sectores del desarrollo urbano.

b. Consolidación de las Finanzas Urbanas: A través de la acción coordinada de los Ministerios de Hacienda, Desarrollo y el DNP, se diseñarán planes y programas de apoyo técnico a las ciudades en aspectos financieros para el manejo de asuntos urbanos, que enfaticen en esquemas de financiación y gasto público que vinculen las posibles fuentes, potencien sus posibilidades y articulen la ejecución presupuestal a los procesos de planificación urbana. Para esto, se iniciará la formulación de un Plan de Apoyo al Fortalecimiento Financiero Urbano, que establezca los mecanismos e instrumentos para: i) identificar las condiciones actuales y potencialidades de financiamiento del desarrollo urbano en materia tributaria, crediticia, de cofinanciación, transferencias e inversión presupuestaria del Gobierno Nacional; ii) establecer las principales deficiencias de gestión financiera local para cumplir las competencias en materia urbana; iii) diseñar metodologías de asistencia y apoyo a la planificación y gestión financiera urbana, articulando los procesos presupuestales y de planificación local; y iv) diseñar y poner en marcha mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados a la calidad del gasto público urbano.

El Plan de Apoyo al Fortalecimiento Financiero Urbano se realizará como un componente de las acciones de asistencia técnica de mediano y largo plazo que se realizarán para el Fortalecimiento de la Capacidad Administrativa, teniendo en cuenta para su diseño y ejecución la realización de acuerdos de coordinación interinstitucional con la Dirección de Apoyo Fiscal-DAF del Ministerio de Hacienda, en especial para la generación de instrumentos de apoyo, contenidos y metodologías a utilizar. Complementariamente, se establecerán arreglos de coordinación operativa con las Oficinas Departamentales de Planeación y las dependencias de Asistencia Municipal, para canalizar las acciones de asistencia técnica en materia financiera urbana a las localidades.

Adicionalmente a la preparación de contenidos y materiales en planificación y gestión financiera urbana para ser utilizados en las acciones de divulgación, capacitación y asistencia técnica en el corto plazo, las otras actividades prioritarias de la Política Urbana estarán encaminadas a

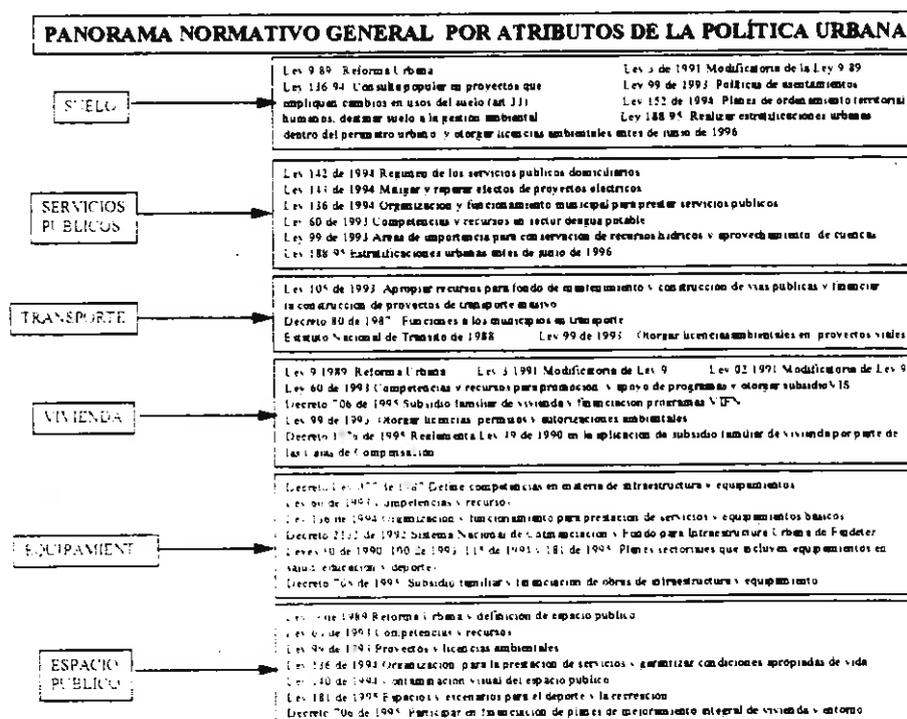
- i) realizar análisis sobre la situación fiscal y capacidad financiera de las ciudades del país, en coordinación con el DNP, mediante estudios en ciudades mayores a 100.000 habitantes,
- ii) promover el intercambio y la cooperación horizontal entre las ciudades para divulgación y apoyo mutuo en la reglamentación y aplicación de mecanismos para la financiación del desarrollo urbano y alcanzar objetivos sociales incrementando la calidad del gasto público y la participación

del sector privado. Para esto, con la Cooperación Internacional se continuará la realización de eventos de intercambio demostrativo sobre casos en ciudades a nivel nacional e internacional, en áreas como la tributación a la propiedad inmueble, la distribución de cargas y beneficios urbanos y mecanismos de planeación y evaluación financiera y económica de proyectos urbanos.

En el mediano y largo plazo el Ministerio de Desarrollo participará activamente en los procesos de ajuste y redefinición del esquema del financiamiento del desarrollo territorial en las principales fuentes de recursos como transferencias de la Nación, cofinanciación, crédito y marco tributario local. Para ello, a través de los diferentes intercambios con las ciudades en cumplimiento de acciones de asistencia técnica y eventos de divulgación y capacitación, canalizará sugerencias locales sobre la problemática actual y las perspectivas en financiación para el desarrollo urbano, tanto en los grupos de trabajo convocados por el DNP con el apoyo del Banco Mundial para los estudios que conduzcan a la revisión de la Ley 60 de 1993, como en el Comité Nacional de Cofinanciación.

c. Apoyo a la definición del marco legal e institucional local: Con el ánimo de proveer a las ciudades de un marco legal e institucional que oriente la acción de la administración local para un manejo más efectivo de los asuntos urbanos, se realizarán acciones de: ajuste y complementación de las normas existentes o en proceso de expedición, y acompañamiento y asistencia técnica a la aplicación práctica y oportuna de estos instrumentos normativos. La figura No. 6 presenta un panorama general de la normatividad existente por atributos de la Política Urbana.

Figura No. 6



Como acción prioritaria la Política Urbana promoverá la creación de los "Notarios Urbanos" como mecanismo institucional para el otorgamiento de licencias urbanísticas y de construcción de acuerdo con las normas y parámetros diseñados por la Oficina de Planeación Municipal. De esta forma se facilitará el ajuste institucional local que permita que las Oficinas Municipales de Planeación concentren su atención a las acciones propias del proceso de planificación local y no a la realización de trámites. El Ministerio de Desarrollo presentará una iniciativa legislativa a las ciudades y establecerá mecanismos de promoción para tener aceptabilidad y lograr que las autoridades locales reglamenten la conformación de estos Notarios.

Las acciones en materia de ajuste normativo y adecuación del marco legal para el desarrollo urbano se orientarán a los planes de ordenamiento, descentralización al interior de las ciudades, manejo del suelo, marco tributario local, prestación de servicios públicos, transporte urbano, medio ambiente, normas mínimas de construcción, conservación y recuperación de zonas históricas y patrimonio, y garantizar diseños urbanísticos que permitan la accesibilidad de la población discapacitada y la tercera edad.

Para estos efectos el Ministerio de Desarrollo actuará como interlocutor de las ciudades en reglamentación urbana y coordinará acciones de las entidades territoriales para la presentación de iniciativas legislativas y complementación o reglamentación de las existentes, promoviendo la conformación de un marco de actuación legal e institucional urbano en el cual se armonice la Política Urbana desde su nivel de formulación hasta su ejecución.

Las principales acciones de adecuación se harán en el desarrollo y reglamentación de los instrumentos adoptados por la Ley de Reforma Urbana, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley de Servicios Públicos, la Ley de Medio Ambiente, la Ley de Áreas Metropolitanas, la Ley de Competencias y Recursos y la Política de Vivienda Social Urbana, entre otras.

Igualmente se diseñarán acciones preparatorias de ajuste del marco legal urbano a iniciativas como el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y otras en proceso de elaboración. Complementariamente se promoverán acciones de difusión, interpretación, capacitación y aplicación de las disposiciones relacionadas con el desarrollo urbano.

De manera prioritaria se adelantan acciones para adecuar el marco normativo de reforma urbana existente en el país, vigente desde la promulgación de la Ley 9 de 1989, con el objeto de modernizar los instrumentos de planificación y gestión para el desarrollo urbano.

La figura No 7 presenta una síntesis general de los principales alcances del Proyecto de Ley por el cual se modifica la Ley de Reforma Urbana, trámite que se adelanta en el órgano legislativo del país.

Figura No.7

PROYECTO DE REFORMA A LA LEY URBANA

1. DEFINE LAS ACCIONES URBANISTICAS Y SUS OBJETIVOS
2. ARMONIZA PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL
3. INCLUYE INSTANCIA Y PROCEDIMIENTOS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACION DEL PLAN
4. CLASIFICA SUELO URBANO, URBANIZABLE, SUBURBANO, RURAL Y AREAS DE CONSERVACION.
5. ARTICULA LA ACTUACION URBANISTICA CON LAS DECISIONES DE PLANEACION.
6. SE ESTABLECE LA OBLIGACION DE REPARTIR LAS CARGAS Y BENEFICIOS EN LAS ACTUACIONES URBANISTICAS.
7. SE ADECUA EL REAJUSTE DE TIERRAS Y LA REINTEGRACION INMOBILIARIA COMO MECANISMOS DE GESTION ASOCIADA.
8. SE AGILIZA PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION POR VIA JUDICIAL
9. SE CREA PROCEDIMIENTO PARA EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA
10. SE MODIFICA EXTINCION DE DOMINIO POR ENAJENACION FORZOSA
11. SE MODIFICA LA CONTRIBUCION DE DESARROLLO MUNICIPAL
12. SE CREA FIGURA DE CURADOR URBANO
13. SE DEFINEN ACTUACIONES URBANAS INTEGRALES E INSTRUMENTOS. Y SE OBLIGA AL GOBIERNO NACIONAL A PRESTAR ASISTENCIA TECNICA

3. Acciones sectoriales en el marco de la Política Urbana

Para alcanzar metas globales de mejoramiento del nivel de vida de la población, la Política Urbana intervendrá con acciones directas y mediante la realización de inversiones específicas, en sectores de vivienda y agua potable y saneamiento básico, e iniciará la estructuración de acciones en relación con los equipamientos urbanos, el espacio público y el transporte urbano

En cumplimiento de lo establecido en el documento CONPES 2729 de septiembre 14 de 1994, la Política de Vivienda Social Urbana establece como fundamento el subsidio familiar de vivienda, individual o asociativo, focalizado a la población más pobre y articulado a la Red de Solidaridad Social. Los componentes de esta Política, el integrado y el no integrado a la Red, y los programas de mejoramiento de vivienda y entorno, vivienda nueva y de atención de déficit cuantitativo. La Política de Vivienda Social Urbana, propende por el mejoramiento integral de zonas urbanas, garantizando viviendas de buena calidad, con servicios públicos básicos y equipamiento social e infraestructura física adecuadas de tal forma que se articule a los propósitos de desarrollo urbano integral.

La ejecución del PROGRAMA DE VIVIENDA Y ENTORNO - VIEN, se apoya en el subsidio otorgado a las familias por el INURBE y se complementa con recursos de los municipios, los Fondos de Cofinanciación (Fondo de Inversión Social-FIS y Fondo de Infraestructura Urbana-FIU) y de la Red de Solidaridad Social, para actuar simultáneamente en la vivienda y el entorno

donde se localiza. El programa adjudicará, en el cuatrienio, 258.500 subsidios familiares, a través de programas asociativos, con lo cual el total de hogares beneficiados, por efecto de obras complementarias de entorno financiadas con las demás fuentes de recursos, será de 775.000.

Los recursos del Inurbe se canalizarán hacia el saneamiento básico de la casa, a conexiones domiciliarias, legalización de títulos y la unidad de vivienda, según particularidades del proyecto. El municipio con el apoyo del FIU para la adecuación de terrenos y la dotación de infraestructura, y del FIS para el equipamiento social, se encargará de las obras de infraestructura del entorno. La Red de Solidaridad Social cofinanciará parques y estudios para minimizar riesgos.

El Ministerio de Desarrollo a través de Inurbe, la Red de Solidaridad y el Sistema Nacional de Cofinanciación establecerá los mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo, no sólo en función de las metas de los programas de vivienda, sino en relación con el logro de los propósitos de ciudades bien construidas y solidarias. Para esto último, complementariamente a las acciones señaladas en el CONPES de la Política de Vivienda, el Ministerio establecerá los mecanismos tendientes a articular las acciones sectoriales en vivienda, con las acciones integrales de intervención sobre el espacio urbano.

De otra parte, el Plan de Aguas 1995-1998, de que trata el documento CONPES 2767 de marzo 22 de 1995, está orientado a incrementar de manera significativa el número de viviendas con acueducto y alcantarillado, mejorando la calidad del agua suministrada y haciendo uso eficiente y racional del recurso hídrico para garantizar su tratamiento integral como materia prima del servicio de agua potable y como conservación del recurso natural.

Para alcanzar las metas de cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, los programas a realizar en este sector se dirigen a: i) aumentar la cantidad y calidad de los proyectos de agua potable y saneamiento básico con acciones de fomento a la preinversión, asistencia técnica y financiación de proyectos de infraestructura; ii) mejorar la calidad del servicio mediante los planes de gestión de empresas de servicios públicos, la asistencia para impulsar la innovación y transferencia de tecnologías apropiadas, la implantación de medidas de inspección, vigilancia y control, y las acciones en protección de cuencas, uso racional del agua y saneamiento ambiental; iii) la investigación y el desarrollo tecnológico; y iv) la modernización institucional del sector en el marco regulador y de planeamiento del nivel nacional, el ajuste institucional de los niveles locales y regionales como prestadores de servicios y la convocatoria y concertación con el sector privado.

El Ministerio de Desarrollo a través de la Comisión Reguladora de Agua Potable y la Superintendencia de Servicios Públicos, articulará las acciones previstas en el Plan de Aguas del cuatrienio para alcanzar las metas del Salto Social, con el proyecto integral de acciones en materia de desarrollo urbano, y en especial con los propósitos de solidaridad y sustentabilidad de las ciudades, que inciden directamente en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y en la productividad

Para esto, una vez se adelanten las acciones de ordenamiento institucional y regulación de los sistemas de provisión y distribución de agua potable y saneamiento básico, se realizarán los diseños y el montaje de mecanismos que permitan evaluar el alcance de las acciones de la Política Urbana y en especial de los impactos que el Plan de Aguas genera en las ciudades del país, en relación con sus niveles de cobertura, aprovechamiento racional y disponibilidad en el futuro de recursos hídricos.

La estructuración de acciones sectoriales en espacio público, equipamientos y transporte urbano estarán encaminadas a la participación en la formulación y definición de Políticas relacionadas con estos factores cruciales para el desarrollo urbano en los términos de la Política Urbana. Ante el incremento de la problemática del transporte urbano y teniendo en cuenta que en las ciudades no existe una instancia nacional responsable específicamente del planeamiento, orientación política y asistencia técnica, se diseñará una estrategia y programas sobre los asuntos prioritarios, a partir del estudio nacional del transporte urbano que iniciará el DNP con la participación del Ministerio de Desarrollo. Esta participación en el estudio nacional y la definición de los programas y proyectos prioritarios, serán las actividades que podrán dar origen a la Dirección de Transporte Urbano que se propone en la reestructuración del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable.

VI. ESQUEMA INSTITUCIONAL PARA LA POLÍTICA URBANA.

Las entidades e instancias del nivel nacional que actúan en el desarrollo urbano, están organizadas en función de las reglamentaciones legales que reestructuraron el Ministerio de Desarrollo Económico (decreto 2152 de 1992), el desarrollo urbano (Ley 9a. de 1989 de Reforma Urbana y Ley 2a. de 1991), la organización del sector vivienda (Ley 3a. de 1991), los servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994) y algunas normas sobre competencias y financiamiento de equipamientos municipales (Ley 60 de 1993, Decreto 2132 de 1992 del Sistema de Cofinanciación y Ley 105 de Transporte).

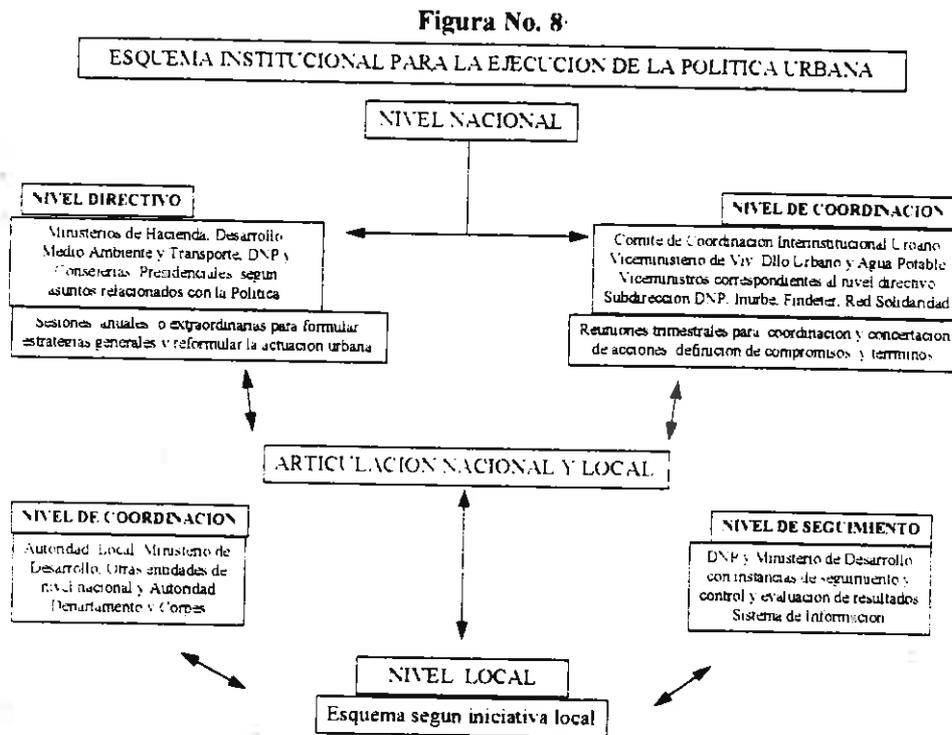
La falta de articulación entre las disposiciones normativas, contribuye a generar en este esquema institucional grandes deficiencias especialmente en materia de coordinación para la actuación integral en el marco de la Política Urbana. Instancias de nivel directivo como el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano no disponen de adecuados canales de relación con las demás entidades, ni con funciones amplias que le permitan una actuación como ente coordinador de las políticas sectoriales urbanas. Otras instancias de formulación, coordinación, asistencia y control, duplican acciones y crean ineficiencias en el alcance de objetivos y utilización de recursos. En general la visión exclusivamente sectorial en los asuntos urbanos prevalece, generando deficiencias en planeación, gestión y financiación de inversiones para aprovechar mejor las potencialidades del sistema urbano del país y propiciando que el esquema del nivel nacional se replique en las instancias locales con efectos negativos similares.

Estas disfuncionalidades del esquema institucional actual impiden adelantar la estrategia de coordinación de las actuaciones sectoriales alrededor de los programas urbanos. Por lo tanto, es

necesaria una redefinición y ajuste del sistema institucional urbano en dos niveles: i) para la coordinación y orientación de la Política; y ii) para el fortalecimiento del nivel de intervención de responsabilidad del Ministerio de Desarrollo.

1. Esquema institucional para la puesta en marcha de la Política

En la figura No.8 se presenta la estructura de operación, funciones principales y flujos de interrelación entre las instancias previstas para la coordinación y orientación de la Política Urbana. En este esquema de organización, actúan entidades de niveles nacional y territorial, cumpliendo sus responsabilidades en un marco colectivo de actuación.



- **Instancia de Nivel Directivo:** Tendrá responsabilidad en la aprobación y seguimiento y evaluación de resultados de las estrategias generales a seguir en materia de asuntos urbanos de acuerdo al marco de la Política Urbana formulada y concertada por el Ministerio de Desarrollo. Estará conformada por los Ministerios cuya acción sectorial produzca impactos significativos a las ciudades (Desarrollo Económico, Medio Ambiente, Transporte y Agricultura), las Consejerías Presidenciales según su área de intervención y el Departamento Nacional de Planeación. La instancia prevista para este nivel será el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, que contará con la Secretaría Técnica del Viceministerio de Desarrollo Urbano y se reunirá por lo menos dos veces al año con el fin de evaluar alcances de la Política y reformular acciones de articulación de planes sectoriales en función del desarrollo urbano.

- **Instancia de Coordinación:** Será responsable de labores de concertación, definición de acuerdos operativos y de los compromisos para que las entidades responsables de llevar a cabo acciones en materia de desarrollo urbano, efectivamente cumplan en tiempos, recursos y mecanismos de apoyo. Se conformará un Comité de Coordinación Interinstitucional Urbano convocado trimestralmente por el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable y en el cual participen los Viceministerios relacionados y la Subdirección del Departamento Nacional de Planeación. También hará parte de este Comité las entidades nacionales comprometidas en asuntos urbanos (especialmente Inurbe, Findeter, el FIU y la Red de Solidaridad Social). A las reuniones del Comité de Coordinación serán invitados un representante de los municipios designado por la Federación de Municipios y uno de los departamentos designado por la Conferencia de Gobernadores.

- **Nivel de Seguimiento:** Los mecanismos para el seguimiento y el control de gestión y evaluación de resultados de la Política Urbana, estarán articulados a los Sistemas de Seguimiento de la Gestión Pública dispuestos por el Gobierno Nacional, en especial bajo la competencia del DNP. El Ministerio de Desarrollo y el nivel local diseñarán estrategias e instrumentos bajo la coordinación de la División Especial de Control y Evaluación de Resultados del DNP y mediante acuerdos proveerán los mecanismos de información, soporte y apoyo que sean requeridos. Como acción a corto plazo, el Ministerio diseñará metodologías de seguimiento al avance de Acuerdos Urbanos y Macroproyectos, incluyendo diseños específicos en la estructuración del Sistema de Información Urbano, y acompañando estas acciones con instrumentos de asistencia para validar y construir con las entidades locales los mecanismos de seguimiento a compromisos y resultados logrados.

2. Fortalecimiento del Ministerio de Desarrollo Económico

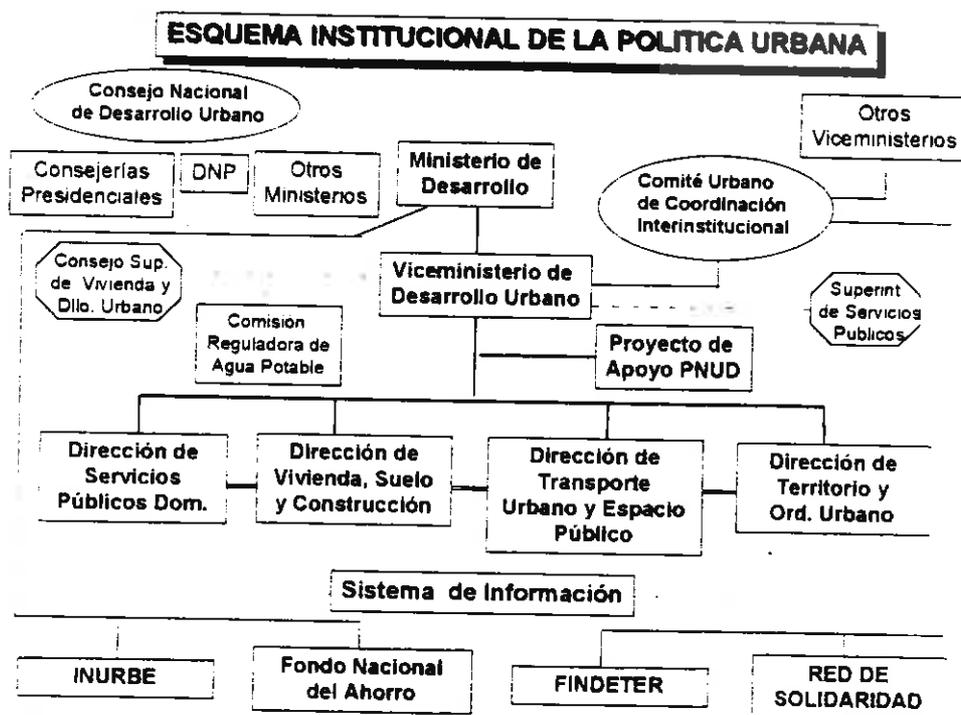
Para fortalecer la capacidad de acción del Ministerio de Desarrollo Económico para adelantar la Política Urbana, se hace necesario mejorar la capacidad técnica, institucional y operativa, especialmente en el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, creado por el Decreto 2152 de 1992. Igualmente, las instancias de articulación y regulación de la Política, que han sido previstas por la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y la Política de Vivienda Social Urbana, serán objeto del ajuste institucional necesario en el marco de estas disposiciones y los requerimientos de la Política Urbana

Para llevar a cabo la modernización y fortalecimiento institucional del Ministerio de Desarrollo, deberán expedirse por parte del Gobierno Nacional las autorizaciones necesarias, en especial para los siguientes ajustes: i) el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano de que trata el decreto 2152 de 1992 será redefinido en sus funciones, ampliando el papel que desempeña como una instancia de coordinación de las acciones con impacto en la Política Urbana, ii) se dará continuidad al proceso de organización de la Comisión Reguladora de Agua Potable y la Superintendencia de Servicios Públicos según lo establecido en la Ley 142 de 1994, y a la modernización institucional del Inurbe en cumplimiento del documento CONPES 2729 de septiembre de 1994 sobre Política de Vivienda Social Urbana, iii) el Viceministerio de Vivienda,

Desarrollo Urbano y Agua Potable de que trata el decreto 2152 de 1992, será reestructurado para transformarse en el Viceministerio de Desarrollo Urbano, con estructura organizacional flexible y plantas globales de personal, y cuya división del trabajo estará compuesta por las Direcciones de: a) Vivienda, Suelo y Construcción; b) Servicios Públicos Domiciliarios; c) Transporte Urbano y Espacio Público; y, d) Territorio y Ordenamiento Urbano.

La figura No. 9 presenta el esquema de organización funcional del Ministerio de Desarrollo Económico a su interior para el desarrollo urbano, así como el conjunto de entidades e instancias adscritas y relacionadas con la ejecución y seguimiento de la Política Urbana.

Figura No. 9



II. REPORTE NACIONAL: Asentamientos Humanos en Colombia

INTRODUCCIÓN

El presente informe, preparado por el gobierno de la República de Colombia^{1/}, señala las tendencias actuales en las que se enmarcan políticas, planes y programas de construcción y mejoramiento de asentamientos humanos, orientados a superar grandes y crecientes obstáculos que han impedido en el pasado la creación óptima de entornos de vida y trabajo satisfactorios, de vivienda digna, disfrute del espacio público, intimidad, seguridad y protección, acceso a la salud, la educación, la cultura y los servicios básicos.

También ilustra la evolución de los asentamientos humanos en el país durante los últimos 25 años, en un contexto de ajuste y redefinición de las relaciones económicas a nivel mundial y bajo la óptica de los cambios que se han venido generando en las condiciones particulares del desarrollo económico, social, político, cultural y medioambiental.

El documento se estructura en cuatro partes. La Parte A presenta los lineamientos generales del **Plan de Desarrollo : El Salto Social** cuyos contenidos proponen un modelo alternativo de desarrollo. No se incluyen aquí los conceptos y fundamentos de la Política Urbana en tanto que se exponen ampliamente en el Plan de Acción que se incluye en el presente documento.

La Parte B contiene aspectos de la situación general del país desde 1970 hasta 1996, entre los cuales se destaca la evolución de los asentamientos humanos. La Parte C identifica los avances en materia de atributos urbanos (suelo, servicios públicos, vivienda, transporte, equipamiento y espacio público) y ofrece elementos que dan cuenta de las acciones presentes y futuras contempladas en el Plan de Desarrollo de este gobierno. Y, finalmente, la Parte D presenta la situación medioambiental y de pobreza en el país y relaciona los contenidos de las políticas vigentes sobre la materia.

PARTE A

I. EL PLAN DE DESARROLLO : EL SALTO SOCIAL

El Salto Social es la estrategia que ha diseñado el gobierno para enfrentar los actuales retos del desarrollo económico y social del país. El eje de la propuesta es un modelo de desarrollo en el cual la política social juega el papel protagónico. En el frente económico, el Plan consolida procesos de transformación iniciados con la apertura económica y rescata funciones esenciales del Estado como orientador del desarrollo.

^{1/} Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable

El Plan es enfático al afirmar que el eje fundamental de las decisiones de política económica y social es la equidad: "El gobierno reconoce su capacidad de influir en la distribución de recursos y con ello lograr impactos significativos, en la asignación, composición y uso de los activos de la sociedad, tanto físicos como humanos".^{2/} Resalta, de igual manera, dos vías a través de las cuales se puede incidir en la distribución del ingreso: i) orientando gastos sociales focalizados hacia los sectores más pobres de la población; ii) creando mecanismos de apoyo al empleo de estos mismos sectores. En esta perspectiva, el Plan coloca la educación y el empleo como los puntos vitales de encuentro entre el desarrollo económico y el desarrollo social.

1. Los fundamentos del plan de desarrollo

1.1 El nuevo ciudadano

La economía y la sociedad colombianas han experimentado reformas profundas durante la presente década. La Constitución de 1991 consolidó la descentralización política, abrió múltiples espacios a la participación ciudadana, redefinió los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, incorporó por primera vez los principios de protección al medio ambiente y reformó diversas instituciones, entre ellas el sistema judicial, los mecanismos de planeación y el marco que regula la prestación de servicios públicos y la banca central. Por su parte, la apertura económica generó nuevos retos al sector productivo colombiano, abrió espacios para la participación del sector privado en actividades tradicionalmente reservadas al Estado e inició un proceso activo de modernización de las instituciones estatales.

No obstante los cambios institucionales y el comportamiento relativamente satisfactorio de la actividad económica durante los últimos años, los beneficios no se han reflejado todavía en mejores niveles de vida para los colombianos. aún persisten niveles alarmantes de pobreza, desigualdades de género, inequidades en la distribución de los ingresos, continúa la tala de bosques y la depredación de la biodiversidad, la destrucción gradual de las fuentes de aguas y la contaminación del aire.

En este escenario, *El Salto Social* busca consolidar las reformas económicas y políticas de los últimos años y garantizar con sus resultados una sociedad más pacífica y equitativa, cimentada sobre un proceso de desarrollo económico dinámico y sostenible. Su meta final es "formar un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico; más solidario en lo social, más participativo y tolerante en lo político, más respetuoso de los derechos humanos y por tanto más pacífico en sus relaciones con sus semejantes, más consciente del valor de la naturaleza y, por tanto, menos depredador, más integrado en lo cultural y por tanto más orgulloso de ser colombiano"³

^{2/} Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. Santafé de Bogotá. 1994

³ Ernesto Samper Pizano. "El tiempo de la gente". Discurso de posesión, agosto 7 de 1994.

Y, ante la persistencia de múltiples formas de violencia, *El Salto Social* se concibe como una propuesta de paz en la que el fortalecimiento de la sociedad civil, la definición de espacios democráticos reales para su participación y el desarrollo de una cultura de la paz, basada en la tolerancia y en el respeto por la diferencia, son complementos necesarios de las estrategias económicas y sociales en el objetivo de construir una nueva sociedad.

1.2 Un modelo alternativo de desarrollo

Este inmenso reto ha exigido la adopción de un modelo alternativo de desarrollo. Alternativo al esquema proteccionista y al intervencionismo clásico de los años sesenta, pero también al neoliberalismo que confía ciegamente en la capacidad del mercado de corregir los desequilibrios económicos y sociales. El modelo asimila los efectos benéficos de la apertura económica y avanza sustancialmente en cuatro aspectos importantes, todos ellos permeados por una perspectiva de género: en materia de desarrollo social, para que los beneficios de la apertura económica lleguen a todos los colombianos; en materia de competitividad, para crear nuevos esquemas que articulen al Estado, los empresarios y los trabajadores en un esfuerzo conjunto por construir las bases de una sólida internacionalización de la economía; en materia ambiental, para construir las bases de un desarrollo sostenible; y, en materia de desarrollo institucional, para consolidar la transición hacia una estructura más descentralizada y desarrollar los nuevos mecanismos de participación social creados por la Constitución de 1991 en beneficio de una mejor política económica, social y ambiental.

Bajo este modelo, los objetivos económicos, sociales y ambientales del Plan de Desarrollo son indisociables. Estos objetivos se basan en cinco conceptos básicos:

1. La equidad y la solidaridad constituyen objetivos esenciales de la política económica y social y fuentes básicas de la estabilidad social y de la paz. Bajo estos criterios, las políticas sociales no sólo se vienen orientando a garantizar el acceso de toda la población a los bienes meritorios, sino también a atender con énfasis las regiones más atrasadas del país, las mujeres y los jóvenes¹, a través de programas sociales compensatorios.
2. La inversión de los diferentes agentes individuales y la acumulación de capital social (calificación de la fuerza de trabajo, desarrollo científico y tecnológico, desarrollo institucional, infraestructura y conservación del medio ambiente) son factores de elevada importancia para el crecimiento económico. Reconocida esta premisa por el gobierno colombiano, sus acciones se han encaminado justamente a canalizar recursos de inversión en capital social y diseño de mecanismos para que el sector privado y la sociedad civil contribuyan decisivamente en el crecimiento económico del país y del capital social nacional.
3. Sin desconocer la importancia indicativa de las fuerzas del mercado, el modelo plantea para las acciones del gobierno un sano manejo macroeconómico y un contexto regulatorio que facilite y no obstaculice la actividad privada, orientado a desarrollar ventajas

¹ La incidencia de la pobreza es mucho más alta en la población de jóvenes y mujeres cabeza de familia

competitivas que dinamicen la economía. En esta perspectiva, se ha conjugando el manejo macroeconómico con una verdadera política internacional donde articulación de la apertura y las políticas sectoriales se orientan a mejorar las condiciones de competitividad.

4. El logro de las consideraciones mencionadas requiere de la movilización del conjunto de la sociedad. La estructura institucional ha sido una consecuencia del proceso de modernización que se ha venido implantando en el país con la Constitución de 1991. En este sentido, la descentralización, la participación ciudadana, la concertación económica y social, y la competencia y participación privada en la provisión de bienes y servicios, han constituido elementos prioritarios en las políticas, en su aplicación, y sobre todo en la concertación de grupos de interés en torno a éstas.

5. El desarrollo requiere el reconocimiento y el respeto de la diversidad étnica, cultural y regional en la formación de la identidad colombiana. La diversidad étnica, cultural y regional es uno de los mayores activos con que cuenta la sociedad colombiana y es una fuente de dinamismos que deben ser aprovechados en función de las transformaciones que se aspiran a llevar a cabo bajo el modelo alternativo de desarrollo. Por este motivo, el Plan valora e impulsa un reconocimiento positivo a dicha diversidad y la promueve en cada uno de los programas que lo componen.

1.3 El empleo y la educación: puntos focales del plan de desarrollo

El empleo productivo y la educación son los puntos vitales de encuentro entre el desarrollo económico y el desarrollo social. El desempleo, el subempleo y el empleo precario privan al país de la contribución plena del potencial productivo de su fuerza de trabajo, también la mala calidad del empleo priva a la población de niveles adecuados de ingreso y bienestar, e incluso de sentido de pertenencia a la sociedad. La desocupación y la ocupación precaria generan, además, serios problemas de equidad: recaen excesivamente sobre grupos vulnerables, en particular los jóvenes, las mujeres y la población de menores ingresos.

La estrategia económica que viene adelantando el gobierno se basa en tres elementos: una política macroeconómica sana; una estrategia de competitividad que busca crear las condiciones para consolidar una exitosa internacionalización de la economía, acelerar el crecimiento y generar más y mejores empleos; y una política activa de empleo para garantizar que el desarrollo económico se traduzca efectivamente en un crecimiento dinámico de la demanda de mano de obra.

A su vez, la estrategia social se orienta a acrecentar el capital humano, para permitir que hombres y mujeres aprovechen íntegramente las oportunidades que genera el desarrollo económico. La estrategia social incluye dos tipos de acciones que inciden decisivamente en la generación de empleo: i) una estrategia para elevar el nivel educativo de toda la población y ii) una política de fomento a la economía solidaria y a la pequeña propiedad que permita a una y otra convertirse en poderosa palanca de generación de empleo productivo y de democratización de la propiedad.

Más allá de ello, la estrategia social es un programa integral orientado a mejorar las condiciones de vida de la población, que incluye las condiciones de educación, salud, cultura, deporte, vivienda, derechos humanos y seguridad ciudadana. Esta estrategia contribuye a crear una fuerza de trabajo más productiva y a construir un nuevo ciudadano.

La educación, el segundo elemento articulador del Plan, establece estrechas relaciones entre lo económico y la social y entre estas dimensiones y la ambiental. Es en términos de la educación que la cultura se vuelve parte de la vida cotidiana. Por ello, *El Salto Social* no sólo concibe la educación en su dimensión escolar, sino en términos de logros planteados en lo ambiental, el empleo, el desarrollo productivo, científico y tecnológico, la participación ciudadana, la equidad de género, la protección y desarrollo infantil y la paz.

PARTE B

III. SITUACIÓN GENERAL DEL PAÍS (1970-1996)

La década de los setenta en Colombia coincide con la consolidación del modelo económico de industrialización, por sustitución de importaciones, la promoción y diversificación de exportaciones y la integración económica subregional. En este escenario las tendencias y dinámicas socioespaciales afianzan los procesos de urbanización y concentración espacial de la población, estructuran grandes áreas metropolitanas en los centros urbanos más importantes del país y mantienen el equilibrio y la flexibilidad del sistema de ciudades a través de corredores urbanos.

Durante el proceso de ajuste estructural (finales de la década de los 80s) y la aplicación más decidida del modelo de apertura económica (comienzo de los 90s), los cambios socioespaciales se manifiestan en un importante incremento de la primacía del área metropolitana de Santafé de Bogotá y un crecimiento significativo de los centros intermedios que conforman redes urbanas regionales.

Es en este periodo de 25 años que el país vive las más significativas transformaciones en materia de asentamientos humanos -en lo económico, social e institucional- que posibilitaron, no sólo crear las condiciones para superar las crisis económicas derivadas del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, sino colocarlo en situación aceptable para asumir los retos planteados por la globalización.

1. Población y urbanización

Uno de los aspectos notables de la población y el cambio urbano en Colombia durante las últimas décadas, es la disminución en el ritmo de crecimiento de la población. La tasa anual de crecimiento en el periodo 1964-1973 fue de 3.15% (4.36% en áreas urbanas y 1.58% en áreas rurales), mientras en el periodo 1985-1995 la población redujo su crecimiento a una tasa anual de 1.55% (2.33% en áreas urbanas y -0.11% en áreas rurales). Estos aspectos reflejan que la planificación económica de los últimos veinticinco años ha jugado un papel

relevante en la transición demográfica del país, una de las más rápidas registrada en el orbe en la segunda mitad de siglo.

El dinamismo demográfico se expresa también en cambios importantes de la distribución espacial de la población. Con una población cercana a los 36 millones de habitantes, la Colombia de fin de siglo es esencialmente urbana, donde la población y la actividad económica se concentra en unas pocas regiones y en las grandes ciudades. En 1993 el 74% de la población residía en zonas urbanas y 32 ciudades del país superaban los 100.000 habitantes.^{5/}

En las décadas recientes, uno de los más importantes cambios registrados en las estadísticas demográficas se refieren a la disminución de la tasa total de fecundidad: de 4.7 para el periodo 1970-1975 se pasó a 2.9 en el periodo 1990-1995. Y, por otro lado, los avances en materia de salud y mejoramiento de las condiciones de vida de la población hicieron disminuir las tasas de mortalidad, hechos que se reflejan en el incremento de la expectativa de vida, la cual pasó de 61.6 años a 69.3 años en los periodos señalados.

En los aspectos demográficos y en la redistribución geográfica de la población -con mayor intensidad en las áreas urbanas- se explican las dificultades que vive actualmente la sociedad colombiana en materia de asentamientos humanos.

1.1. Crecimiento económico y cambio espacial

A comienzos de la década de los setenta la economía colombiana revelaba serias limitaciones en su modelo de desarrollo basado en la política de protección a la industria y la sustitución de importaciones. Esas limitaciones se manifestaban en bajas tasas de crecimiento del producto nacional, existencia de un mercado interno demasiado estrecho, inadecuada asignación de los factores productivos (entre ellos la fuerza laboral, baja en calificación y por lo tanto de escasa movilidad), altas tasas de desempleo, todo ello en un escenario de crecimiento demográfico sin precedentes registrado en la década anterior (años 60s) y de pobreza generalizada.

En ese contexto, las estrategias económicas y sociales que el país comienza a implementar, mediante la movilización de recursos y los cambios institucionales, hicieron de los asentamientos humanos un instrumento de elevada importancia para potenciar el crecimiento económico y el desarrollo. En esa perspectiva, el diseño de las políticas gubernamentales se inclinan a activar el sector de la construcción como uno de los sectores líderes, orientado a dinamizar la demanda agregada, a elevar las tasas de crecimiento de otros sectores industriales, a generar oportunidades de empleo en la fuerza laboral no calificada, contribuir a la distribución equitativa de los ingresos y, por tanto, al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

^{5/} Se espera para el año 2000 un incremento anual de 550.000 habitantes, casi en su totalidad localizables en los centros urbanos

Bajo estas premisas, la creación de sistemas institucionales y financieros (Corporaciones de Ahorro y Vivienda -Sistema Upac-) posibilitaron los instrumentos necesarios para dinamizar la captación del ahorro orientado a la inversión en construcción de vivienda, a la generación de una mayor demanda agregada y a la inserción a los mercados de trabajo de una proporción importante de la población con bajos niveles de ingresos y calificación laboral.

El impulso dado al sector de la construcción, como una estrategia de desarrollo urbano, se refleja en la contribución que hace al crecimiento del PIB, en promedios que superan el 3%, en los que se destaca el aporte de la construcción de vivienda (de 0.79% en 1970 pasa a niveles superiores al 1.0% en los últimos diez años). Dentro de las posibilidades de desarrollo industrial, el sector de la construcción creó condiciones favorables -de concentración espacial, servicios y poblamiento- para una interrelación mucho más dinámica entre el desarrollo urbano y el desarrollo económico. No es otra la razón por la cual la economía colombiana logra niveles aceptables de crecimiento en el producto nacional, situación que le permite enfrentar sin mayores apremios la crisis de la deuda externa y los procesos de ajuste estructural.

Esa dinámica se refleja en la actividad económica preponderantemente urbana desde los años 70s, la cual condujo, dadas las condiciones geográficas del país, a una configuración urbana distinta a la macrocefalia urbana que registraron los países de América Latina. Colombia comienza a experimentar procesos de desconcentración socioespacial (ampliación de los centros urbanos en grandes áreas metropolitanas: Santafé de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla), consolidación de centros secundarios (Manizales, Pereira, Armenia) y surgimiento de corredores urbanos en torno a núcleos socioespaciales dinamizados por nuevas lógicas de localización industrial, zonas de poblamiento que han tenido su base en la explotación de minerales de exportación (petróleo, carbón y níquel) y ampliación de las fronteras de colonización.

En este contexto, las acciones estatales han llevado a configurar un marco normativo e institucional orientado al desarrollo de los asentamientos humanos, con énfasis en la aplicación de políticas de vivienda, coberturas de servicios públicos, dotación de infraestructura vial e integración regional, y diseño de instrumentos de planificación regional y local. La Ley 9a de 1989 o Ley de Reforma Urbana, se constituye en un hito de incuestionable importancia en materia de asentamientos humanos en la medida en que proporciona los instrumentos necesarios para regular el uso del suelo urbano -uno de los condicionantes de mayor relevancia en materia de crecimiento económico y desarrollo-, las políticas de vivienda y los subsidios, el ordenamiento de las ciudades y su crecimiento, la protección del espacio público, entre otros. En este proceso de cambios institucionales y normativos, la creación del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable en el Ministerio de Desarrollo Económico, concede al tema de asentamientos humanos una importancia de primer orden en las estrategias de desarrollo.

1.2. Cambio urbano

Las tendencias de los últimos 25 años modifican la estructura socioespacial colombiana. Las estrategias de interacción del desarrollo económico y el desarrollo urbano (no sólo mediante el impulso de la construcción como sector dinamizador del conjunto de la economía, sino a través de la promoción y diversificación de las exportaciones), propició procesos de desconcentración socioespacial, matizados por la ampliación de los centros urbanos y la aparición de los corredores urbanos. Los rasgos más sobresalientes del cambio urbano se pueden resumir así:

- i) La dinámica de la concentración urbana, cuyo crecimiento poblacional es positivo (2.33% en 1995) a diferencia del crecimiento poblacional de las zonas rurales (-0.11% en 1995). Esta situación se manifiesta en el incremento de la preponderancia económica y demográfica de Santafé de Bogotá y la consolidación de Medellín, Cali y Barranquilla.
- ii) La consolidación de centros secundarios (el caso de las ciudades del denominado eje cafetero: Manizales, Pereira y Armenia), que han encaminado sus esfuerzos a la reconversión industrial de sus economías.
- iii) Aparición de tendencias desconcentrativas espaciales: se ha conformado un extenso núcleo de centros urbanos y regionales pertenecientes a una periferia activa, entre los que se destacan los nuevos polos industriales (producción de bienes básicos e intermedios) en ciudades como Duitama-Nobsa, Barrancabermeja y Cartagena, las zonas de poblamiento en sectores de explotación de minerales de exportación (petróleo, carbón y níquel) y las zonas de colonización en la Orinoquia, la Amazonia, el Magdalena Medio, Urabá y San Andrés y Providencia.
- iv) Constitución de grandes áreas metropolitanas mediante la progresiva extensión física y funcional de los grandes centros urbanos. Las nueve áreas metropolitanas de Santafé de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Manizales, Pereira, Cúcuta, Bucaramanga y Armenia explican el 54% del total del crecimiento poblacional producido en los últimos 20 años.
- v) En áreas más amplias y como parte de procesos aún recientes se presenta la constitución de vastos ejes urbanos regionales, alrededor de los cuales se generan una serie de importantes actividades económicas y usos suburbanos.
- vi) Con el proceso de urbanización se hicieron evidentes los problemas ambientales típicos de los centros urbanos en los que la industrialización, los altos índices de crecimiento y la falta de planificación han llevado al deterioro de los ecosistemas, la salud de la población, el hacinamiento y el deterioro del paisaje.
- vii) La descentralización administrativa, política y fiscal y los procesos de internacionalización de la economía, vienen generando cambios en el rol socioeconómico del Estado, las regiones y los municipios.

La Red urbana

El proceso de urbanización ha implicado no solamente el crecimiento de las ciudades sino su integración en una red o sistema urbano. La industrialización y la urbanización se acompañan de una creciente concentración espacial de la actividad económica, del poder político, de las capacidades de innovación y de producción cultural. Colombia no ha sido la excepción: Santafé de Bogotá y su área metropolitana albergaban para el año 1993 el 23% de la población urbana del país y el 26,3% de la actividad manufacturera, y las cuatro principales áreas metropolitanas (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) el 46,4% y el 71% de la producción industrial respectivamente. Dicha concentración se diferencia del contexto latinoamericano, en el cual es reconocida una primacía urbana de la ciudad capital^{6/}, indicando que una de las grandes ventajas del país consiste en disponer de diversidad de ciudades por tamaño y localización, que facilitan un desarrollo territorial más equilibrado.

El país posee un sistema de ciudades que le permite contar a las principales regiones con centros que dinamizan actividades productivas, aunque algunas zonas como el interior de la Costa Atlántica, el Magdalena Medio y el Piedemonte Llanero, no disponen de estas ventajas urbanas para impulsar el desarrollo socio-económico.

Sin embargo, el mencionado pluricentrismo urbano ya no se estructura, como hace 20 años, en las cuatro principales ciudades del país, sino en torno de cuatro grandes corredores urbanos -el de la Costa Caribe con las ciudades de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta; el de Medellín y su área metropolitana; el de Cali y las tres ciudades del eje cafetero; y el de Bogotá y su área metropolitana-, que entre sí poseen una gran accesibilidad, conformando zonas comunes de actividad urbano-regional que requieren de estrategias particulares de desarrollo urbano para aprovechar su potencial y evitar los efectos nocivos que generan sobre los usos y ocupación del suelo y el medio ambiente. Estos conglomerados urbanos albergan en conjunto el 56% de la población urbana del país.

De otro lado, simultáneamente al policentrismo, que favorece principalmente a las regiones de mayor desarrollo relativo, subsisten desequilibrios urbano-regionales que afectan la calidad de vida, las posibilidades de crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de competitividad y productividad. Aquí se señalan algunas manifestaciones de tales desequilibrios.

- El explosivo crecimiento de los enclaves mineros (petróleo, carbon, ferroníquel, oro, etc.) no ha sido objeto de acciones gubernamentales específicas para evitar que estas bonanzas sean temporales y establecer las bases de un desarrollo sustentable en el largo plazo.

- Las regiones de mayor desarrollo relativo, como Antioquia y el eje cafetero, anteriormente especializadas en actividades que vienen perdiendo dinamismo (como es el caso del café y de la

^{6/} En países como Argentina, Perú, México y Chile, la población de la capital, en comparación con la población sumada de las tres ciudades siguientes en tamaño e importancia, es superior en tres y hasta cinco veces. En el caso colombiano, la población de Bogotá equivale a la suma de las tres siguientes ciudades (Medellín, Cali y Barranquilla).

industria textilera), han hecho grandes esfuerzos de reorientación y diversificación económica que aún no logran culminar con éxito.

- Las regiones de agricultura campesina minifundista no han podido solucionar sus problemas de productividad e ingresos y siguen siendo expulsoras netas de población.

τ La integración comercial con Venezuela y Ecuador ha transformado completamente la vocación económica de las zonas fronterizas, sin que hasta ahora se haya reorientado su crecimiento económico y desarrollo urbano hacia actividades adaptadas a la apertura e integración binacional.

- La expansión de la frontera agrícola y el crecimiento de sus ciudades continúa ocurriendo de forma incontrolada, haciendo más costosa la provisión de infraestructuras y servicios y de equipamientos urbanos.

Para intervenir en los factores de desequilibrio urbano-regionales, el gobierno colombiano adelanta acciones de fortalecimiento y promoción de los sistemas regionales de ciudades y los vínculos entre la red urbana. En ellas se contempla la consolidación del policentrismo urbano y el fortalecimiento de las funciones urbanas de las áreas de producción de interés nacional como complemento entre desarrollo urbano y desarrollo rural. Mediante estas acciones, que incentivan la participación de la nación, los departamentos y las regiones, se busca disminuir los costos sociales y ambientales e incrementar sus efectos positivos sobre el empleo, la producción, la calidad de vida, la salud ambiental y la eficiencia económica en general.

Las áreas metropolitanas

El gran tamaño, dinamismo de crecimiento y el desorden urbano de las grandes ciudades está impulsando su expansión sobre los municipios vecinos, dando lugar a nuevas escalas de servicios e infraestructuras que para su adecuada atención requieren de administración y planificación metropolitana.

Los problemas de planificación, ordenamiento territorial y regulación de la prestación de servicios comunes que existen entre Bogotá y los municipios de la Sabana, los servicios e infraestructuras de interés común entre Cali, Yumbo y los municipios próximos, y los retos que enfrentan con la apertura económica, hacen recomendable la institucionalización y puesta en marcha de instrumentos de administración y planificación metropolitana.

2. Condiciones sociales

El proceso de urbanización registrado en Colombia durante los últimos 25 años permitió una aplicación más racional de los recursos del gasto público. La intervención del Estado a través de las políticas sociales elevó considerablemente los niveles educativos de la población con coberturas cercanas al 100% en primaria y al 65% en secundaria, disminuyó las tasas de mortalidad infantil (de 91.0 por mil nacidos vivos en 1970, a 38.1 por mil nacidos vivos en 1993) y elevó en forma significativa las coberturas de los servicios de agua

y saneamiento básico (en acueducto se pasa de 57.6% de los hogares en 1985 a 76.0% en 1993; en alcantarillado, de 42.3% al 64.0% de los hogares en el mismo periodo; y en energía de 61.9% a 91.2%).

Aunado a estos esfuerzos, la disminución en los niveles de pobreza de la población significaron logros importantes en las políticas de asentamientos humanos. El impulso al desarrollo económico y social mediante la estrategia del desarrollo urbano (sector de la construcción y políticas de vivienda), produjo resultados de impactos positivos considerables en la disminución de las diferencias de los niveles de consumo y de bienestar de la población. Los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas revelan la importancia que han tenido la aplicación de las políticas de desarrollo urbano: en 1973, la población con Necesidades Básicas Insatisfechas era del 70.2% (58.9% urbana y 87.9% rural) y veinte años después se reduce a 32.2% (20.6% urbana y 58.9% rural), aunque aún persiste la brecha entre los pobres urbanos y rurales.

PARTE C

IV. SUELO Y REFORMA URBANA

El excesivo crecimiento de los precios del suelo ha excluido a más de la mitad de la población urbana de la posibilidad de adquirir vivienda; ha promovido el desordenado crecimiento de la ciudad con los inevitables sobrecostos en términos de dotación de infraestructura urbana básica; ha presionado un irracional proceso de densificación que se traduce en altos grados de hacinamiento y precariedad de espacios colectivos y equipamiento público; y ha permitido mezcla de usos del suelo poco compatibles entre sí, deteriorando la calidad de vida y ocasionando la prematura obsolescencia del parque inmobiliario. A lo anterior se añade el funcionamiento imperfecto del mercado de terrenos, que ha conducido a prácticas monopólicas y especulación, favoreciendo la captación inequitativa de las plusvalías.

En consecuencia, el ordenamiento de la vida de la ciudad ha exigido armonizar las estructura de la organización del Estado y de los territorios y localidades en la asignación de responsabilidades y recursos. Bajo estos requerimientos del desarrollo urbano en el país, fue aprobada la Ley Orgánica del Desarrollo Urbano a comienzo de los años 70s, estableciéndose políticas de subsidios y créditos para la planeación y aplicación de los planes locales, fomento a la vivienda de interés social, agua potable, saneamiento básico y equipamiento, impuestos a la propiedad ociosa o mal utilizada y procedimientos para la expropiación.

Desde entonces se han incorporado otras normas relacionadas con la planeación y el desarrollo urbano: reformas a los regímenes de arrendamientos y propiedad horizontal, creación del Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano y el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, y otras medidas de política orientadas a atender los fenómenos del crecimiento y la transformación de las ciudades, la racionalización del uso de la tierra, la

edificación de vivienda, el impulso a la industria de la construcción y la preservación del medio ambiente.

Sin embargo, hasta hace muy pocos años se echaba de menos la creación de instrumentos legales y técnicos para que las ciudades y municipios pudieran ejercer de manera ordenada su transformación y crecimiento. La Ley 9a de Reforma Urbana promulgada en 1989, responde en cierta forma a estas necesidades del desarrollo, aproximándose a la problemática urbana del uso y la tenencia de la tierra urbana, el mercado de la propiedad, la construcción de vivienda económica, el desestímulo a la tenencia de la tierra ociosa en las ciudades y la especulación, la adquisición de tierras por entidades de desarrollo urbano (enajenación voluntaria y expropiación), la planificación del desarrollo urbano como factor de organización en el crecimiento de las ciudades, el espacio público, los proyectos de renovación urbana, la titulación de vivienda de interés social, los bancos de tierras, la financiación del desarrollo urbano, el establecimiento de zonas de reserva ecológica y los mecanismos de participación ciudadana en la gestión del desarrollo urbano.

V. SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS

1. Agua y alcantarillado

Durante las décadas de los años 70s y 80s, la dinámica general del suministro de servicios públicos se caracteriza por el fortalecimiento de procesos de descentralización operativa y autonomía locales. En la provisión de agua potable, alcantarillado y aseo, el Instituto de Fomento Municipal -INSFOPAL- asume un papel de intermediario de recursos, coordinador global del sector y director técnico; los territorios y ciudades de mayor tamaño relativo afianzan sus empresas prestadoras de servicios y los municipios menores y áreas rurales son atendidos a través del Instituto Nacional de Salud -INS- con un enfoque asistencialista que involucra acciones de participación comunitaria en la ejecución de los proyectos.

En las grandes ciudades del país, las empresas alcanzan rápidamente niveles óptimos de afianzamiento administrativo, movilizan cantidades importantes de recursos, emprenden obras de gran envergadura y sofisticación técnica y logran realizaciones apreciables en coberturas.

La financiación de la provisión de los servicios en el territorio nacional no sólo incluía los recursos provenientes de tarifas; también incluyó, y en proporciones considerables, los recursos de la nación y la afluencia de créditos externos. En ese periodo se crea la Junta Nacional de Tarifas, orientada a reglamentar las tarifas de las empresas de servicios públicos, en la que se contempla la modalidad de los subsidios cruzados como instrumento de distribución del ingreso más que como garantía de cubrimiento de los costos de operación y ampliación.

El proceso llevó a un mejoramiento notorio de las coberturas de servicios públicos en las ciudades y a un cubrimiento significativo en zonas rurales. En acueducto las coberturas

pasaron de 57.6% en 1973 a 76.0% en 1993. En alcantarillado se pasó de un 42.3% a un 64.0% en el mismo periodo. Los servicios de acueducto y alcantarillado en centros urbanos principales del país alcanzan el 90% de cobertura. No obstante, cerca de 8.7 millones de habitantes no cuentan con servicio de acueducto y cerca de 13.4 millones carecen de alcantarillado. La situación más crítica se presenta en las zonas rurales donde, sin incluir sistemas no convencionales, la cobertura de acueducto es de 44% y la de alcantarillado del 19%.^{7/}

El país presenta aún mayores rezagos en la calidad del agua. Sólo el 62% de los habitantes localizados en las zonas urbanas recibe agua apta para consumo humano, mientras en la zona rural únicamente el 10% cuenta con agua de buena calidad.^{8/}

Tendencias recientes

A comienzo de los años 90s entra a regir un nuevo concepto en la prestación de los servicios públicos en Colombia, en la que se da origen a una serie de empresas departamentales, regionales y locales, responsables de la ejecución de los proyectos en sus respectivos territorios. Se crea la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico, en la actualidad adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico. Estas acciones obedecen a los procesos de descentralización administrativa, política y fiscal iniciada a mediados de la década de los 80s. El papel del Estado (la nación y los departamentos) se limita a la regulación y la planeación integral y sectorial para garantizar a la población el derecho de acceder a los servicios públicos, tal como lo contempla la Constitución de 1991. En estos tiempos, el suministro de los servicios es responsabilidad de los niveles locales, mientras a la nación y al departamento les corresponde las obligaciones de complementariedad y subsidiaridad.

La Constitución y la legislación^{9/} sobre servicios públicos domiciliarios, define la forma de provisión a través de entidades estatales o de instancias del sector privado y organizaciones comunitarias. La función de regulación la ejerce la Comisión de Regulación de Agua Potable, con el fin de promover la competencia en la prestación de los servicios públicos e inhibir las prácticas monopólicas, definir las tarifas para el otorgamiento de subsidios cruzados y establecer normas para la calidad y prestación eficiente de los servicios. La función de control se ejerce a través de la Superintendencia de Servicios Públicos, entidad que vela por el cumplimiento de las normas y evalúa la gestión de las empresas prestatarias.

Con esta estrategia se pretende el mejoramiento de los servicios públicos desde un contexto de eficiencia en su prestación, garantizar el cubrimiento de los costos de operación y

^{7/} Ministerio de Desarrollo Económico - Departamento Nacional de Planeación Plan de Agua, 1995-1998, Acueducto y Alcantarillado, Santafé de Bogotá, 1995

^{8/} Ministerio de Salud, El Agua Recurso Invaluable, Santafé de Bogotá, 1995.

^{9/} Con la expedición de la Ley 142 de 1994, se estableció el marco general para la prestación de los servicios públicos domiciliarios con transformaciones institucionales de gran magnitud, estructurando mecanismos claros de regulación, control y vigilancia, basados en los principios de eficiencia, competencia y descentralización.

ampliación a través de tarifas diseñadas, como un esquema de subsidios cruzados para la redistribución del ingreso, y democratizar la prestación al promover la participación de la sociedad civil en la generación de empresas prestadoras y en el control de la calidad de los servicios, esto último a través de la consolidación de Comités de Desarrollo y Control Social.

La formación y capacitación de la población y su participación activa en la ejecución de los diferentes programas y proyectos, ha sido contemplada como aspecto fundamental para la sostenibilidad del servicio y de su materia prima, el agua cruda. En esta perspectiva, se viene adelantando el programa LA CULTURA DEL AGUA, cuyo propósito es generar una conciencia de la importancia de la participación activa de la ciudadanía organizada con relación a la protección del medio ambiente, el uso racional del agua y la creación de empresas de servicios públicos con participación ciudadana.

El Plan de Agua, que hace parte fundamental de la Política Urbana, busca ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de acueducto y alcantarillado y generar las condiciones que permitan la modernización y desarrollo de las entidades responsables de la planeación, regulación y ejecución de las políticas relacionadas con estos servicios. Para 1988 se espera alcanzar coberturas de 90% en acueducto y 77% en alcantarillado en todo el país, para beneficiar a 6.8 millones de habitantes adicionales con servicios de acueducto y a 6.7 millones con servicios de alcantarillado.

El Plan de Agua contempla estrategias y recursos para adelantar acciones que protejan las fuentes de agua, mejoren efectivamente la calidad del recurso hídrico, promuevan el uso racional del servicio y los procesos de saneamiento ambiental. Tres elementos soportan el desarrollo de las estrategias mencionadas: i) apoyo a la descentralización (asistencia técnica a nivel departamental y municipal) y modernización y transformación de las empresas prestadoras; ii) fortalecimiento de las entidades a nivel nacional, como responsables de los procesos de planificación y regulación; iii) transferencia de recursos financieros a los entes territoriales a través de Fondos de Cofinanciación y crédito.

También se incluye la promoción y ejecución de una estrategia investigativa y tecnológica que permita la transferencia de tecnologías apropiadas para la optimización de la prestación de los servicios y el desarrollo humano. Esta estrategia se orienta a incrementar la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios.

2. Energía

Durante los últimos 25 años se consolidaron en el país empresas de tipo regional bastante fuertes, las cuales permitieron aumentos significativos en coberturas del servicio de energía eléctrica de 62% de cubrimiento en 1973 se pasó a 91% en 1993. La expansión del servicio ha sido notoria en las pequeñas ciudades y en las zonas rurales. Esto señala que el 100% de la población colombiana está cada vez más cerca de acceder al servicio.

No obstante esos avances aún persisten problemas relacionados con la inadecuada oferta de recursos energéticos, ineficiencia en su uso, distorsiones de precios, limitaciones en la infraestructura de producción y transporte y vacíos en los esquemas institucionales, regulatorios y financieros. Estos problemas se hicieron más evidentes con la crisis de la energía eléctrica vivida por el país a comienzo de los noventa -una de las peores crisis en los últimos tiempos-. Aunque las causas se asociaron a fenómenos naturales, la situación reveló deficiencias en aspectos administrativos, financieros y tecnológicos que obligaron a adoptar medidas tendientes a desarrollar el régimen legal y regulatorio, el saneamiento financiero y el ordenamiento institucional del sector energético.

Las acciones se orientan a corregir la inadecuada concentración de la demanda de energía eléctrica en el sector residencial (se plantea la sustitución progresiva de las fuentes eléctricas por el gas natural, promoción del uso de equipos domésticos más eficientes y campañas informativas del uso adecuado de los recursos), la excesiva dependencia de los recursos hidroeléctricos, las distorsiones en el esquema tarifario, los altos niveles de pérdida de energía y las deficiencias en la gestión empresarial.

Con relación al transporte urbano, se propone la sustitución de las fuentes de energía principalmente por gas y electricidad, promoviendo los sistemas de transporte masivos eléctricos urbanos, la realización de campañas masivas dirigidas a propietarios de automóviles, la especialización de las vías para incrementar la velocidad de circulación, la integración de servicios de transporte y la renovación vehicular buscando incrementar la eficiencia y las capacidades unitarias.

Estas acciones se orientan intersectorialmente a nivel de las ciudades, con las que se busca la eficiencia energética en el transporte público de pasajeros. En el caso de Bogotá se adelanta una estrategia, conjuntamente con las autoridades municipales y los gremios transportadores, y se buscan proyectos piloto de gestión energética de transporte interdepartamental de pasajeros.

Lo anterior también incluye la estrategia de uso masivo del gas como fuente energética menos contaminante, menos costosa y sobre la cual el país cuenta con mayores reservas. Esta estrategia se acompaña con planes que incorporan el carbón mineral, la energía eléctrica, los hidrocarburos líquidos y las fuentes alternativas de energía.

3. Telefonía

El servicio de telefonía local es prestado por 26 empresas que en 1993 tenían un total de 3 839.545 líneas instaladas. El número de líneas instaladas ha aumentado, en promedio, a un ritmo del 8.5% anual durante los últimos diez años. Esto ha permitido que la densidad telefónica en Colombia ascienda a once teléfonos por cada cien habitantes, cifra superior al promedio suramericano. Sin embargo, existen grandes diferencias regionales en el cubrimiento: las tres principales ciudades concentran el 65% de las líneas instaladas. en tanto

que en 350 municipios, donde reside el 20% de la población del país, no se presta el servicio de telefonía conmutada domiciliaria.

El servicio de larga distancia, que ha sido tradicionalmente prestado por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones -Telecom-, empresa pública a nivel nacional, tuvo un tráfico saliente internacional de 94.2 millones de minutos en 1993, con un crecimiento promedio anual en los últimos cinco años de 124%. El tráfico de larga distancia nacional fue de 3.130 millones de minutos en 1993 y ha tenido un crecimiento anual promedio de 12.6% en los últimos cinco años.

A partir de 1991 el sector de telefonía se abrió a la inversión privada: en la actualidad hay casi 30 empresas licenciadas que prestan gran diversidad de servicios, principalmente empresariales, que han tenido un crecimiento significativo en los últimos años.

VI. VIVIENDA

Antes de entrar en vigencia el Plan Nacional de Desarrollo Las Cuatro Estrategias (1970-1974), el país presentaba condiciones extremas de pobreza en el campo y una fuerza de trabajo descalificada que se veía forzada a migrar a las ciudades. Llevar a romper el círculo generador de la pobreza y alcanzar altas tasas de crecimiento económico, sólo fue posible con el impulso a sectores líderes^{10/} de la economía: el sector de la construcción, y en particular de la construcción de vivienda, constituyeron desde entonces alternativas viables de generación de empleo, atención a la demanda de vivienda y motor de la estabilidad y el crecimiento de la actividad económica.

A partir del impulso al sector de la construcción comienza a perder importancia en la producción de vivienda el viejo esquema institucional del Estado, el cual asumía el proceso desde la construcción de la vivienda hasta la financiación de la misma, llegando a financiar cerca del 90% de las viviendas construidas legalmente en ese periodo en décadas anteriores a la de los años 70s, bajo la modalidad de pago en cuotas fijas y tasas de interés fijas^{11/} y la promoción de programas de participación de las comunidades, centrados en procesos de autoconstrucción

Efectivamente, el impulso al sector de la construcción requirió de la creación de un sistema financiero especializado, privado y autofinanciado, cuya función esencial fue estimular el ahorro privado mediante la corrección monetaria orientada a mitigar los efectos de la inflación: el sistema UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo de Valor Constante) y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda

^{10/} El profesor Lauchlin Currie fue el pionero de la teoría de los sectores líderes, definidos como aquellos que, sin ser los más importantes en su participación en el producto interno bruto, tienen una mayor capacidad para moverse independientemente del resto de la actividad económica.

^{11/} Este sistema era altamente riesgoso para el sector financiero, dadas las fluctuaciones en la tasa de inflación que generaba desestimulos al ahorro

Este sistema también estimula el ahorro, la financiación de construcción y el acceso a la vivienda. Los efectos de estas políticas se tradujeron en incremento de la demanda de mano de obra, activación de industrias conexas y dinamización del crecimiento económico en las décadas siguientes. Las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, veinticinco años después, continúan ejerciendo un protagonismo sin precedentes en la financiación de vivienda. Y, de igual forma, al sistema UPAC se debe en mucho el acelerado proceso de urbanización que ha tenido lugar en el país.

Para hacerse a una idea de la importancia de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda en el desarrollo urbano del país, baste advertir que representan cerca del 40% del ahorro financiero a través del cual incrementaron el número de soluciones construidas formalmente en un 85% y asumieron cerca del 70% de la financiación formal de la vivienda en Colombia. El sistema ha hecho posible el que más de 1.5 millones de hogares tengan vivienda propia y más de dos millones y medio de personas se beneficien por los 500.000 empleos que genera el sector de la construcción.

Política de vivienda social urbana

Aunque se reconoce que el déficit cualitativo de vivienda descendió en términos relativos de 52.5% a 33.2% en el periodo 1973-1985, estas cifras no revelan la calidad del entorno urbano, con lo cual el porcentaje de déficit cualitativo se duplicaría. De acuerdo con estas cifras, la no disponibilidad de servicios públicos es el elemento que más contribuye al déficit (38%), seguido por el hacinamiento, medido por el número de personas por cuarto, con el 33.9% de las viviendas en las que viven más de tres personas por cuarto.

Con los cambios en las orientaciones del modelo económico de apertura y la promulgación de la Carta Constitucional de 1991, el Estado, en su función de facilitador y regulador, crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, instancia que estimula la demanda efectiva de las familias de menores ingresos a través del subsidio directo, mejorando la capacidad de pago de los hogares con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos. Bajo las nuevas orientaciones se involucra al sector privado y a las organizaciones comunitarias en la provisión de las soluciones de vivienda y se descentraliza la construcción y financiación de la vivienda de interés social.

En el periodo 1990-1994, el sistema de subsidio a la demanda presentó dificultades de operación que debilitaron sus resultados: el monto del subsidio fue muy bajo, permitiendo el acceso al sistema de subsidios sólo a los niveles superiores de los estratos pobres y dejando por fuera a la población más necesitada, el subsidio generó igualmente alzas excesivas en el precio de la tierra, propiciando el beneficio de los propietarios del suelo con recursos estatales.

La política de vivienda de interés social basa su aplicación en los criterios de subsidio de vivienda y entorno, en el que se reconoce la importancia de la acción integral en la conformación de las ciudades y el mejoramiento de los instrumentos de focalización de la inversión dirigida a la población más pobre. En efecto, el gobierno ha respaldado de manera

preponderante el programa de subsidios colectivos de vivienda (cerca del 80%), por sobre los subsidios individuales, en la medida en que los primeros comprenden acciones encaminadas al mejoramiento integral del entorno. La política de vivienda de interés social incorpora la participación activa de organizaciones populares de vivienda, organizaciones no gubernamentales y entidades del sector privado, las cuales intervienen en los procesos de formulación, ejecución y control (veedurías) de los proyectos.

VII. TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

Transporte urbano

Los problemas del transporte urbano en las ciudades colombianas se han agudizado en las últimas décadas como resultado del crecimiento urbano, de una expansión rápida e inusitada de la propiedad y el uso del automóvil y de un alto grado de desorganización del transporte público. La congestión se ha convertido en una realidad que amenaza con llevar al colapso algunas áreas de las ciudades. Pese a la amplia cultura urbana del país, que cuenta excepcionalmente con una red de ciudades de tamaño medio y mayor, que evita la macrocefalia urbana, el transporte urbano no se ha imbuído de esa realidad. El transporte ha sido tradicionalmente un sector descuidado, con grandes déficit y con un gran desconocimiento respecto de los significativos costos sociales que esta situación genera. Los estudios sobre el transporte son escasos, la información básica no existe, la evaluación del funcionamiento del sector no se lleva a cabo. Los costos sociales en vidas perdidas, contaminación ambiental, tiempos perdidos y malgasto de los recursos esenciales son singularmente cuantiosos.

Algunos estudios de los problemas que enfrenta el transporte de las ciudades colombianas permite señalar que uno de los aspectos importantes de la situación actual es un confuso esquema institucional, que ha generado fuertes contradicciones en las atribuciones y marcados vacíos de intervención. El evidente divorcio entre las decisiones de planeación del transporte y planeación del desarrollo urbano es un elemento que agrava este hecho.

Las modalidades de gestión, basadas en la debilidad institucional, son frágiles e ineficientes, y han permitido que el sector sea gobernado a partir de las prácticas de los automovilistas (intensos consumidores insaciados del espacio) y de los operadores de transporte público (con perspectiva cortoplacista e indiferencia por la ciudad).

Frente a esta situación el gobierno viene definiendo y alentando políticas que aspiren a crear condiciones de gobernabilidad en el sector, postulen las adecuadas formas de regulación y gestión hacia una actividad sana y equilibrada, trasladen eficacia a las ciudades y mejoren las condiciones de vida de sus habitantes.

Infraestructura vial

Colombia cuenta con una red vial que asciende a 118.691 km. La densidad vial es baja en términos relativos respecto a países en similar estado de desarrollo, al igual que la

disponibilidad de vías por habitante (la disponibilidad total de vías es de 96.6 km por cada 100 km², por debajo del promedio de América Latina. Colombia dispone de 314 km de vías pavimentadas por cada millón de habitantes, frente al promedio latinoamericano de 863 Km). En la actualidad se cuenta con una red de bajas especificaciones de velocidad y en estado deficiente.

Debido al papel que desempeñan las vías en el desarrollo económico del país, el efecto que tienen los sobrecostos por ineficiencias en la prestación del servicio sobre los usuarios y sobre la nación, y a los impactos que tiene el desarrollo vial sobre la integración regional, la calidad de vida de los usuarios y el desarrollo productivo, el Estado colombiano viene adelantando acciones orientadas a mejorar las condiciones físicas de operación, institucionales y contractuales, para garantizar que la oferta satisfaga los requerimientos de cantidad y calidad de la demanda

VIII. EQUIPAMIENTO URBANO

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

El equipamiento y el papel funcional urbano que de él se deriva, puesto en comparación con la jerarquía poblacional de los centros urbanos, evidencia ciertos desequilibrios, por ejemplo los referidos a bajos desarrollos en equipamiento con relación al tamaño poblacional en algunas ciudades.

La construcción, localización y características de los equipamientos dentro de las ciudades han carecido de un marco de planificación y de ordenamiento territorial apropiado. Tampoco se han previsto planes de infraestructuras y usos del suelo que creen entornos urbanos compatibles con las actividades que se generan. Por otra parte, los equipamientos fundamentales para el desarrollo económico del país presentan serias deficiencias, consecuencia obligada de su desarticulación de los procesos macroeconómicos como la apertura económica, las cuales generan restricciones y aumento de costos.

Los niveles y estándares de provisión de equipamientos de tipo social presentan inequidades territoriales en relación con las diferentes regiones del país y al interior de estas con las zonas habitadas por grupos poblacionales de bajos ingresos. Esta situación ha conducido a coberturas muy bajas y estructuras físicas inadecuadas e ineficientes en amplios sectores de las ciudades.

En la gestión del equipamiento urbano han sido constantes las deficiencias de articulación entre construcción y las fases de operación y mantenimiento.

Frente a esta situación, la Política Urbana contempla la estructuración de acciones sectoriales en equipamientos, encaminadas a la participación en los espacios de formulación y definición de políticas, promoción de investigaciones que contribuyan a su formulación, establecimiento de marcos institucionales y de competencias y diseño de mecanismos de apoyo a la planificación y la gestión.

Los proyectos iniciales se orientan a obtener un sistema de indicadores para la planificación del equipamiento y la infraestructura urbana que permitan conocer las condiciones cuantitativas y cualitativas por tipologías de ciudades y de acuerdo con la jerarquía funcional de éstas. Con respecto a la provisión interna de equipamientos el gobierno viene diseñando instrumentos para la planificación y gestión integral en zonas periféricas, enmarcadas en la estrategia de entorno de la vivienda, con el fin de mejorar el hábitat barrial en ciudades grandes e intermedias.

IX. ESPACIO PÚBLICO

En el espacio público toma cuerpo la vida colectiva de la ciudad. Sus características y problemática están íntimamente vinculadas con la visión social que se tiene de las relaciones entre lo público y lo privado. Fenómenos como la escasa participación política en el país, la violencia social, la ingobernabilidad, la inseguridad y la carencia de identidad son al mismo tiempo causa y consecuencia de los problemas del espacio público. La articulación entre dimensiones (como la cultural, la política y la social), atributos y espacio urbano es especialmente evidente respecto del espacio público: ocupa desde este punto de vista, un lugar privilegiado en el análisis y comprensión de la dinámica urbana e igualmente cumple un rol destacado en la consecución de los objetivos de largo plazo, expresos en la misión de la Política Urbana.

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

La transformación permanente de las ciudades ha creado problemas adicionales: los cambios de uso o los aumentos en las densidades de construcción no han contemplado en la mayoría de los casos la ampliación del espacio público; y, durante las últimas décadas, se ha generalizado la apropiación del espacio público por parte de actores privados, trabajo informal, cerramiento de zonas verdes, expansión de construcciones y locales comerciales en los espacios comunes, publicidad localizada en forma indiscriminada.

En la normatividad, los instrumentos para apoyar la creación, conservación y mantenimiento del espacio colectivo, son todavía insuficientes. Aún después de la promulgación de la ley de reforma urbana (1989), sigue siendo poco claro el uso de los mecanismos para la gestión del espacio público. Por otro lado, la gran cantidad de actores sobre el espacio público ha generado dispersión de esfuerzos y descoordinación institucional.

Estos procesos señalan que la crisis del espacio público en Colombia ha sido consecuencia de debilidad política e institucional, ausencia de liderazgo en el proceso de consolidación y creación concertada del patrimonio colectivo y de una conciencia colectiva que lo proteja y promueva su desarrollo.

El gobierno nacional, a través de la Política Urbana, viene estructurando acciones sectoriales orientadas a fortalecer la capacidad institucional, la definición de políticas, la promoción de investigaciones y el diseño de instrumentos de apoyo a la planificación y la gestión, con los que se aseguren sistemas eficientes de provisión, financiación y contribución al desarrollo urbano.

PARTE D

IX. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En Colombia existe una variada y enorme riqueza en recursos naturales. Durante mucho tiempo, esta situación ventajosa no ha sido adecuadamente utilizada: en lo económico, la explotación inapropiada de los recursos ha llevado a un creciente deterioro expresado en la reducción de la biodiversidad, la deforestación, la degradación del suelo, el desecamiento de las fuentes de agua, la destrucción de manglares y la contaminación del agua y el aire¹².

Son numerosas las causas que explican el deterioro ambiental en el país. La extracción de recursos naturales se ha dado a tasas excesivamente elevadas, superiores a las socialmente deseables: durante los últimos 25 años, la tasa de deforestación anual ha oscilado entre 300 000 y 600 000 hectáreas/año¹³, mientras las acciones de reforestación sólo alcanzaron las 300.000 hectáreas en ese mismo periodo. Más del 30% de la cobertura forestal silvestre del país ha sido destruida, con el consecuente declive de la biodiversidad.

Los patrones de consumo, que han llevado al uso ineficiente de los recursos naturales renovables, y la normatividad insuficiente para el control de externalidades negativas generadas por las actividades económicas, explican en no menor grado el deterioro del medio ambiente en el país. 2 5 millones de hectáreas de humedales se encuentran sometidos a fuertes alteraciones, aproximadamente el 45% de los suelos del territorio nacional se usan

12. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION -DNP-, "Política Nacional Ambiental: Salto Social Hacia el Desarrollo Humano Sostenible", en Las Políticas de El Salto Social, Documentos CONPES, Agosto de 1994 - Junio de 1995, Tomo II, Santafé de Bogotá

13. La producción de drogas ilícitas ha contribuido a la destrucción de considerables extensiones de bosques.

para fines diferentes de los de su vocación y por lo menos el 8.5% presentan erosión muy severa. Pese a la riqueza en recursos hídricos, en el 14% del territorio nacional hay déficit y el 23% de la población tiene dificultades para acceder al suministro de agua potable.

Con el crecimiento acelerado de las grandes ciudades del país se generaron grandes presiones sobre el entorno, extremando las condiciones de pobreza e insalubridad, deteriorando las condiciones de vida y llevando a la población a ocupar áreas de riesgo. Los vertimientos incontrolados han deteriorado significativamente la calidad de los cuerpos de agua cercanos a los centros urbanos: menos del 5% de los municipios del país tratan sus aguas residuales antes de descargarlas. El inadecuado manejo y disposición final de las basuras y los residuos peligrosos han propiciado la proliferación de vectores de enfermedades que afectan la salud de la población, en particular de los sectores más pobres, residentes en zonas marginales urbanas. Los índices de contaminación atmosférica y ruido, originados por el transporte urbano, se han elevado considerablemente en las últimas décadas. Estas implicaciones se han agravado por la persistencia de los movimientos migratorios hacia las grandes ciudades y el mal uso, pérdida y deterioro del espacio público urbano.

En cierta forma, muchos de los problemas señalados debieron su recurrencia al vacío institucional vigente hasta hace muy pocos años y la debilidad en materia de leyes e instrumentos de gestión para afrontar y orientar soluciones concretas a los problemas ambientales.

La política nacional ambiental:

Con la reciente creación del Ministerio del Medio Ambiente, el Estado colombiano se ha provisto de instrumentos institucionales, legales y normativos necesarios para promover una nueva cultura ciudadana del desarrollo sustentable -mediante procesos educativos y de formación de valores ambientales-, mejorar la calidad de vida, promover una producción limpia a través de instrumentos económicos estratégicos orientados a los sistemas de producción y los patrones de consumo, desarrollar una gestión ambiental sostenible y orientar comportamientos poblacionales, todo ello en un marco de participación de la sociedad civil en la cogestión, el control social en la evaluación de la gestión y el fortalecimiento de las audiencias públicas y los mecanismos de veeduría ciudadana-

Las acciones para el mejoramiento del medio ambiente se encaminan a:

- i) La producción, protección, conservación y manejo de Ecosistemas Estratégicos.
- ii) Mejoramiento de recursos hídricos mediante el manejo adecuado de cuencas que cubren aproximadamente 300 000 hectáreas con repercusiones en más de 2 millones de hectáreas (a través de la armonización de la legislación en materia de ordenamiento, oferta y calidad del agua y de instrumentos económicos y jurídicos para la conservación de zonas de producción de agua), la promoción de uso de tecnologías apropiadas para el saneamiento básico

ambiental, la puesta en marcha de un plan de manejo de aguas subterráneas y de recuperación y protección de humedales.

iii) Protección, recuperación y mejoramiento ambiental en las zonas costeras y en los terminales marítimos más contaminados.

iv) Protección del bosque natural (reforestación de 160.000 hectáreas y plantación de 40.000 hectáreas de bosques de carácter protector), incluyendo su fauna.

v) Puesta en marcha de Unidades Ambientales en los grandes centros urbanos para disminuir la contaminación racionalizando el transporte y recuperando espacios públicos.

vi) Implementación de una política poblacional que incluye investigaciones sobre Asentamientos Humanos.

vii) Introducción de la variable mediambiental en los sectores productivos, y orientación de la gestión y uso de tecnologías ambientalmente sanas orientadas a: promover energéticos más limpios como el gas, y control de emisiones atmosféricas y manejo de residuos sólidos de las plantas termoeléctricas; disminuir los impactos ambientales en áreas más críticas del sector minero; incentivar la utilización de combustibles más limpios y sistemas de control de la contaminación atmosférica en el sector transportes; optimizar prácticas que minimicen la generación de residuos, emisiones y descargas en el sector industrial; mejorar la eficiencia ambiental de prácticas, procesos y tecnologías agropecuarias; promover investigaciones y prácticas de control biológico de plagas; actualizar cupos globales de pesca; y en el sector turismo, mantener adecuadamente los valores ambientales y realizar planes regionales de ordenamiento ambiental.

Lo anterior ha comenzado a desarrollarse a través de acciones instrumentales de Educación y Concientización Ambiental (capacitación de docentes, profesionales, alcaldes y representantes de organizaciones de la sociedad civil, e inclusión de los temas poblacionales y ambientales en los currículos de educación básica); reglamentación de la prestación del Servicio Ambiental Obligatorio, como apoyo a las acciones de control y vigilancia; fortalecimiento y puesta en marcha del Sistema Nacional Ambiental y el Sistema de Información e Investigación Ambiental, la Planificación y el Ordenamiento Ambiental y la Cooperación Global a través de la ratificación de los convenios de Cambio Climático y Basilea, la Enmienda de Copenhague del Protocolo de Montreal y la integración del tema ambiental en la agenda de negociaciones tanto a nivel regional como subregional.

X. ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

A lo largo de las dos últimas décadas, el país ha experimentado una disminución sustancial de la pobreza medida a través de indicadores de necesidades básicas insatisfechas. En las siete grandes ciudades del país, la población con necesidades básicas insatisfechas descendió de 20.1% en 1986 a 11.5% en 1991. No obstante, estas mejoras contrastan con la pobreza medida en términos de ingreso: la población urbana con ingresos inferiores a la línea de

pobreza era el 46.4% en 1992. El problema era mucho más complejo para la población rural: el 69.5% estaba en ese mismo periodo bajo la línea de pobreza.

Pobreza urbana

El índice de pobreza en las zonas urbanas se redujo entre 1973 y 1985 de 58.9% a 32.3% y en 1993 alcanzó el 20.6%. No obstante, en el periodo 1985-1993 se incrementó la proporción urbana de la población pobre ubicada en las ciudades, al pasar del 55% al 60%; similar situación ocurrió con la población en miseria que pasó del 40% al 44%. La evolución de estos indicadores muestra la coexistencia de fenómenos de mejoramiento relativo del nivel de vida de estas ciudades con una agudización de la marginalidad y de la pobreza en términos absolutos. La situación de la pobreza urbana muestra también grandes desequilibrios cuando se le mira al interior de la red de ciudades: son las aglomeraciones de mayor tamaño las que presentan menores índices relativos y mayores progresos a lo largo del tiempo.

La red de solidaridad social

La política social compensatoria (y complementaria de las políticas sociales estatales) se expresa en los programas integrales de la Red de Solidaridad Social diseñados para las comunidades más pobres del país (con 12 millones de personas, aproximadamente), orientada a mejorar en forma simultánea los ingresos y las condiciones de vida de los grupos en situación de vulnerabilidad (jóvenes y mujeres desempleados, niños en condiciones de desnutrición, mujeres jefes de hogar y ancianos indigentes). Del total de personas a las que se orienta la política, el 53% está ubicado en zonas rurales y el 47% en áreas urbanas

La política contempla: i) acciones de empleo solidario mediante planes de empleo rural y urbano de emergencia y capacitación e intermediación laboral; ii) asistencia alimentaria, que incluye programas de atención materno infantil, apoyo alimentario a niños en edad pre-escolar y bono alimentario para niños en edad pre-escolar no cubiertos en hogares comunitarios; iii) apoyo a mujeres jefes de hogar con hijos en edad escolar; iv) auxilio para ancianos indigentes; v) programa de vivienda rural; vi) vivienda urbana y mejoramiento del entorno, vii) recreación y uso del tiempo libre ; y viii) y apoyo a talentos deportivos y artísticos juveniles.

Con estas acciones, articuladas a la política sectorial en áreas de educación, salud y seguridad social, se busca superar los problemas de marginación de amplios sectores de la población potenciando sus habilidades y capacidades para la movilidad social e integrándolos a los beneficios del crecimiento económico

III. INDICADORES:

El sistema de información

Un objetivo de la Política Urbana en Colombia

INTRODUCCIÓN

La carencia de información sobre la situación de las ciudades ha sido una de las principales limitaciones para la formulación de las políticas urbanas en Colombia y para el seguimiento y evaluación de resultados de los programas que forman parte de ellas. Por tal razón la conformación de un Sistema de Información Urbana (SIU) se ha convertido en uno de los objetivos principales de esas políticas.

El presente documento contiene un recuento del marco conceptual, las características y el alcance temático del Sistema de Información Urbana. Expresa las orientaciones de los trabajos que se han iniciado en el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable para construirlo. La política urbana¹ se sustenta en una conceptualización que da base para especificar los campos y mecanismos de intervención estatal sobre la ciudad. De esta posición se desprenden también directrices metodológicas y sobre el tipo de información que es necesaria para llenar los vacíos de conocimiento sobre la ciudad y para hacer el seguimiento y evaluación de los programas urbanos. En el documento se busca extraer las conclusiones que respecto al sistema de información tienen esas formulaciones.

En la primera sección se hace referencia a los objetivos y características del sistema, en la segunda se describen sus componentes y en la tercera se desarrolla, a modo de ilustración, el marco conceptual y la forma de organización de uno de sus componentes: el módulo de indicadores sobre vivienda y entorno.

1. OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE INFORMACION URBANA

La construcción del SIU responde a un mandato del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) que, en el documento en el cual sanciona la política urbana, precisa:

“La estructuración de este sistema permitirá disponer de las variables e indicadores apropiados para conocer oportunamente la evolución y tendencias de los diversos

¹ Ministerio de Desarrollo. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable (1995). *Ciudades y Ciudadanía. La política urbana del Salto Social*. Santafé de Bogotá.

atributos y dimensiones urbanas, con el fin de orientar el diseño y aplicación de los instrumentos de la política y de ajustar las estrategias y programas según las particularidades urbanas. El sistema procesará y organizará información demográfica, sobre cada uno de los atributos y dimensiones urbanas, sobre la red de ciudades, sobre el financiamiento del desarrollo urbano y sobre la capacidad de gestión urbana, en forma que permita hacer seguimiento y evaluación. Con base en el sistema el Ministerio examinará la posibilidad de realizar informes de coyuntura”(Documento CONPES 2808, septiembre 28 de 1995)

De acuerdo con este texto el SIU tiene como propósitos:

-La elaboración de análisis y diagnósticos que permitan una evaluación de los aspectos pertinentes de la situación y tendencias de evolución de la realidad urbana de forma que puedan formularse los objetivos, instrumentos de acción y determinarse los recursos que son requeridos para la política.

-Permitir el seguimiento de los programas y proyectos con el propósito de que pueda confrontarse en qué medida lo realizado corresponde con lo programado.

-Dar elementos para la evaluación de resultados e impacto obtenidos como efecto de los programas urbanos, de tal manera que puedan adoptarse medidas correctivas, reorientar o replantear la política y sus distintos elementos.

El texto citado detalla igualmente algunos elementos sobresalientes de la cobertura temática del sistema de información: demografía, atributos y dimensiones urbanas, red de ciudades, financiamiento del desarrollo urbano, capacidad de gestión urbana.

Por la intención que le da origen es característica del Sistema de Información Urbano apoyar las distintas etapas de la planeación como proceso racionalizador en el cual se plantea una relación entre medios y fines. Y de otra parte y sobre esta base, cumple igualmente con la función de apoyar la construcción de una visión integral de la ciudad, de incidir sobre el cambio de mentalidad y de racionalidad, que trata de promover la política urbana. El SIU es un instrumento de apoyo para encontrar el significado de los fenómenos urbanos y dar luces sobre las acciones tendientes a intervenir sobre ellos.

Su construcción parte, además, de definir como sus “usuarios” principales a los distintos actores sociales que tienen interés en la problemática urbana desde una perspectiva nacional. Pero además busca atender otras demandas más específicas relacionadas, en primera instancia, con las entidades gubernamentales del nivel nacional que tienen a su cargo la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas urbanas; y, en segundo lugar, con los requerimientos particulares del Viceministerio como ente rector de estas políticas. Con estos focos de atención el SIU delimita sus alcances dentro de la multiplicidad de intereses con que puede tratarse el conocimiento de la problemática urbana.

El Sistema de Información Urbana debe, de alguna forma, reflejar en su configuración y contenido un esquema interpretativo, una forma de pensar la ciudad y los mecanismos de intervención sobre su problemática. Su construcción se sitúa en un nivel práctico operativo, que parte de esa forma de entender la ciudad y de orientar las prácticas sobre lo urbano. Se trata de un ámbito de lo que puede considerarse como la acción instrumental, en el cual utiliza las herramientas del conocimiento científico.

Hay tres elementos de la conceptualización de la política urbana sobre la ciudad que tienen especial trascendencia para definir las características del sistema de información: i) la ciudad entendida como un sistema integrado, ii) el enfoque de la complejidad restringida y iii) el papel del espacio como elemento articulador de la ciudad.

Dentro de la formulación de la política urbana la ciudad se entiende “como la unidad socioespacial básica de soporte de la producción cultural, de la innovación social y de la actividad económica en el mundo contemporáneo. No es un objeto simple, ni un artefacto, ni un bien manufacturado, es un organismo complejo, es decir una totalidad organizada que requiere para su comprensión, análisis y gestión, de estudios interdisciplinarios y acciones inter y transectoriales.” La ciudad vista como sistema integrado multidimensional y multisectorial tiene un carácter complejo cuyo análisis requiere de una visión global sobre la manera como sus componentes específicos contribuyen a formarla. Esta característica de la ciudad lleva a que las modificaciones en alguno de sus componentes tengan repercusiones sobre el conjunto. La conceptualización de la política urbana se basa en una propuesta epistemológica y metodológica que busca superar la visión reduccionista a través de la cual se considera cada objeto de conocimiento aisladamente y se lo define en función de las leyes generales a las que está sometido y de sus unidades elementales constitutivas (Morin, 1977, pág. 118).

Esta forma de pensar la ciudad implica que el sistema de información ha de dar cuenta no sólo de los elementos constitutivos de la ciudad sino también de sus articulaciones. No puede ser una simple colección de datos significativos pero aislados. Es preciso que exprese la dinámica urbana de una forma que puedan ser captadas las dependencias recíprocas entre sus distintos elementos. No basta con que el sistema de información examine las características y comportamiento de cada uno de los componentes urbanos, además debe buscar expresar sus interrelaciones. Tiene como papel ‘poner a prueba’ la visión integral de ciudad, para así desarrollarla, precisarla y modificar la manera tradicional y fragmentaria de actuar (Giraldo, 1996). Este es, por lo demás, un enfoque coherente con que la política urbana no sea una simple sumatoria de políticas sectoriales.

En este contexto el sistema de información sólo puede dar cuenta de una parte de la urdimbre de relaciones que se dan entre los distintos elementos constitutivos de la ciudad. La ciudad como “institución imaginaria” es más que un sistema o que un sistema de sistemas ya que no puede reducirse totalmente a un conjunto de organizaciones lógicas (Giraldo, 1996). De ahí se desprende que aunque la información, en una perspectiva sistémica, sea un apoyo para

desentrañar las significaciones que tiene la ciudad, por sí sola no permite expresarlas. Este es un problema que se resuelve en la interpretación; en la elucidación y que no surge directamente del análisis de la información bajo los criterios convencionales de la lógica o de las ciencias positivas. El sistema de información se refiere únicamente a manifestaciones externas y medibles, que se consideran relevantes con base en un presupuesto inicial que plantea ciertas interrelaciones y determinaciones.

Pero además de esta limitación, el conocimiento sobre la ciudad y la práctica sobre ella no puede tomar en cuenta la multiplicidad de fenómenos que comprende lo urbano. Se requiere destacar los elementos y relaciones que aparecen como dominantes y que identifican áreas claves para su comprensión y transformación. Este nivel constituye lo que en la política urbana colombiana se ha denominado la complejidad restringida. En ese campo "acotado" la política urbana destaca tres conjuntos de elementos: los *atributos urbanos* (suelo, servicios públicos domiciliarios, vivienda, equipamiento, transporte y espacio público); las *dimensiones*: política, económica, social, cultural y medio ambiental; y las *instancias de articulación-regulación*. Bajo estas categorías es posible operacionalizar el sistema de información y precisar en buena parte sus componentes y campo de cubrimiento. Este se completa con la ubicación de la ciudad en un ámbito mayor: en sus relaciones con el medio rural, con las otras ciudades y los centros poblados.

El tercer elemento de la conceptualización de la política urbana que es preciso poner de relieve en el camino de especificar el SIU se refiere al papel particularmente importante que tiene en la ciudad el componente espacial. Al ser el espacio el soporte articulador de la ciudad se convierte, en sus manifestaciones tangibles, en uno de los ejes articuladores del sistema de información. Éste debe buscar captar la interrelación de los fenómenos en referencia al espacio: "el proceso de construcción, modificación y reestructuración del espacio urbano es la instancia que sirve de puente entre el funcionamiento global de la ciudad y la operación particular de cada uno de sus elementos". (Giraldo, 1996) Y de igual forma, la red de ciudades puede representarse como la interdependencia y articulación de fenómenos de distinta naturaleza (demográfica, económica, social, etc.) entre espacios urbanos diferenciados que no son autónomos.

Con estos presupuestos en las secciones siguientes se describen los componentes y características técnicas del SIU.

2. COMPONENTES DEL SISTEMA DE INFORMACION URBANA

Tres son los componentes principales del Sistema de Información Urbano:

-Las estadísticas básicas como fuentes que proveen datos que provienen de investigaciones y aplicaciones estadísticas de diversa índole.

-La información seleccionada y ordenada para llevar a cabo el diagnóstico y las distintas etapas de la planificación.

-Un conjunto de mecanismos que permitan la consulta, difusión y análisis de la información, de forma que puedan interrelacionarse los datos referentes a distintas dimensiones y atributos y en torno a su articulación espacial. Con ellos se busca la democratización en el acceso a la información, crear una conciencia sobre la problemática urbana y, de otra parte, hacer manifiestas las relaciones entre distintas variables e indicadores de forma que se muestre su papel dentro del marco interpretativo que subyace en la selección de una información particular.

El primer componente es la materia prima del sistema pero no lo agota. Incluye tanto el conjunto de metodologías y procedimientos para obtener datos estadísticos como los resultados que se obtienen de su aplicación. Su alcance responde a las percepciones que se tienen sobre la importancia de cuantificar ciertos temas.

El segundo es resultado de un proceso de elaboración, selección y organización bajo la guía de un conjunto de ideas directrices. En este paso los datos se convierten en información y se asume, en forma plena, la tarea de medir como síntesis entre calidad y cantidad.

El tercer componente permite que la información fluya, que se divulgue y analice. Es el punto de llegada, que a su vez permite redefinir las necesidades de producción estadística en la medida en que está orientado a verificar la eficiencia del sistema y evaluar el papel que tienen las variables y de su capacidad de dar cuenta de los temas relevantes que lo orientan.

De esta forma el sistema de información considera las estadísticas a producir, los indicadores a obtener y debe contar con mecanismos de difusión e interpretación sobre la información seleccionada. El análisis pone a prueba las hipótesis que dan sustento a la selección y ordenamiento de las variables y es la conciencia crítica y retroalimentadora del sistema.

2.1. LA PRODUCCION ESTADISTICA

El cuerpo de datos del sistema de información está compuesto, a su vez, por tres tipos de estadísticas

2.1.1 Las que por su carácter básico son referentes del conjunto del sistema estadístico. Tal es el caso de las cuentas nacionales y de la información demográfica.

2.1.2 Las de carácter sectorial relativas a temas de construcción, vivienda, ordenamiento territorial, servicios públicos domiciliarios y los otros atributos y dimensiones urbanas.

2.1.3. Las estadísticas administrativas que producen las entidades para el ejercicio de sus funciones.

En una concepción de sistema se requiere que estas estadísticas den cuenta de los temas a que hace referencia la política urbana y que sus resultados permitan obtener los indicadores apropiados dentro de un marco coherente desde el punto de vista de conceptos y clasificaciones. Estas estadísticas cumplen con objetivos más amplios que los que son propios del sistema de información urbana debido a que sus usuarios no se restringen a los agentes de esta política y a que su alcance supera los puntos focales que son destacados por ésta. El papel del SIU a este respecto es promover la definición de información necesaria para comprender la problemática urbana, de las metodologías y procedimientos para obtenerla.

2.2. EL SISTEMA DE INDICADORES URBANOS

Este componente da especificidad al sistema de información. Constituye la selección, elaboración y organización de las estadísticas básicas y sectoriales, bajo los criterios y marco conceptual de la política. Igualmente constituye el componente en el cual se confronta la capacidad de estas estadísticas para interpretar la realidad urbana y dar sostén a las distintas etapas del proceso de hacer un balance sobre el logro de las metas que se asignan al desarrollo urbano. Así se contrasta el alcance del sistema de indicadores, se ponen en evidencia sus vacíos y se da base para emprender los desarrollos y los ajustes que requiere.

Uno de los papeles principales del SIU, en la perspectiva de ayudar a la construcción de una imagen integral de ciudad es la elaboración de indicadores que expresen su característica de integralidad, en la articulación de dimensiones y atributos. Además de la visión que proveen las medidas corrientes y recogiendo la tradición de las experiencias anteriores se trata de encontrar formas de expresión de los fenómenos urbanos y de la ciudad que se acerquen a sus manifestaciones como sistema.

De alguna manera cada dato, cada indicador tiene un significado. Cuando se encuadran dentro de un sistema hay implícita o explícitamente un punto de vista, una toma de posición que se hace evidente en la selección de alguna información y en dejar de lado otra. El sistema de indicadores se construye en torno a cuatro módulos principales:

- El contexto económico, social y ambiental
- La ciudad y sus atributos
- La red de ciudades
- Seguimiento y evaluación de las políticas urbanas

Los tres primeros módulos están dirigidos a hacer el diagnóstico sobre las ciudades y contar con los elementos que permitan encuadrar la problemática urbana. El cuarto tiene como propósito hacer el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos principales a través

de los cuales se lleva a cabo la política. A continuación se presenta una descripción general sobre los contenidos y estructura de cada módulo.

2.2.1 CONTEXTO ECONOMICO, SOCIAL Y AMBIENTAL

Comprende, de una parte, aquellos elementos que en principio condicionan la situación de las ciudades y el alcance de las políticas urbanas, sin que sean objeto directo de ellas. Estos factores, en sentido estricto, son a la vez que condicionantes y expresan, en alguna medida, resultados de las políticas urbanas. Es decir, dependiendo del contexto particular, son determinantes o efectos.

Dentro de la lógica del proceso de planificación el sistema de información ha de incluir los indicadores que permitan un diagnóstico sobre las materias tratadas en la política en aquellos aspectos económicos, sociales y ambientales que condicionan su ejecución. Se trata de variables que en primera instancia pueden considerarse como exógenas a la política urbana (aunque en algunos casos pueden ser objeto de ellas), que inciden en los recursos y condiciones de puesta en práctica. Para su ordenamiento aparecen como relevantes los títulos siguientes, que dan lugar a módulos particulares del sistema (Ilustración 1):

- Actividad económica general.
- Gasto público.
- Nivel de vida
- Población.
- Medio ambiente

Ilustración 1
MÓDULO DE CONTEXTO

ACTIVIDAD ECONOMICA GENERAL	GASTO PÚBLICO	NIVEL DE VIDA	POBLACION	MEDIO AMBIENTE
Producción y demanda agregada	Nacional	Desarrollo Humano y Pobreza	Nacional	
Indices: precios y deflatores	Departamental y municipal	Niveles y distribución del ingreso	Departamental	
Sector de la construcción		Mercado laboral	Municipal	
Comercio exterior				
Sector financiero				

A través de los indicadores de actividad económica general se busca dar el referente sobre aspectos relevantes de la situación económica dentro de la cual tiene lugar la política urbana. Comprende indicadores sobre la evolución y composición de la producción nacional, balanza de pagos, sector financiero y precios.

El de gasto público se dirige a dimensionar la composición, evolución y distribución de los recursos globales del Estado y de las partidas destinadas a lo urbano.

Los indicadores sobre nivel general de vida, población y medio ambiente presentan un balance de la situación social y ambiental, de forma que los resultados de las políticas urbanas puedan encuadrarse en este contexto. Incluye medidas sobre desarrollo humano, pobreza, distribución y niveles de ingresos de los hogares, mercado laboral y calidad del medio ambiente. El relativo a población considera las proyecciones demográficas, la distribución de la población por departamentos y grupos de edad y los parámetros que caracterizan la dinámica poblacional

La inclusión del módulo de actividad económica general dentro del Sistema de Información Urbano se entiende si se toma en cuenta el papel que tienen las ciudades en el crecimiento económico² y el condicionamiento que para las políticas urbanas ejerce la situación económica general.

El submódulo de actividad económica general tiene, a su vez, cinco grupos:

- Producción y demanda agregada
- Sector de la construcción
- Comercio exterior
- Sector Financiero
- Índices (precios y deflatores)

El submódulo de gasto público busca dar cuenta de la participación y evolución que tiene el gasto público dedicado a políticas urbanas dentro de la producción del país y dentro del

² A este respecto es ilustrativo lo que plantea el profesor Currie:

"El papel que las ciudades desempeñan en el crecimiento económico de una nación puede ilustrarse en función de los conceptos desarrollados por los economistas en los últimos dos siglos. Estos conceptos incluyen la división del trabajo concebida por Smith y las limitaciones impuestas por el tamaño del mercado; la distinción que Alfred Marshall establece entre las economías de escala y externas y la demostración que Allyn Young hace de la naturaleza acumulativa y autogeneradora del proceso de crecimiento a medida que crece el mercado. Tanto la rapidez del crecimiento como el tamaño absoluto del mercado juegan un papel vital en este proceso. Es evidente que la urbanización facilita la división del trabajo, amplía el mercado y así aumenta las ventajas de una mayor especialización (por individuos, firmas y en el uso de capital). Por consiguiente la correlación entre la urbanización y un alto ingreso per cápita no es accidental y generalmente ocurre que cuanto más rápido crece el mercado (tanto externo como interno), mayor es la tasa de urbanización. -En breve, la base para el desarrollo de las ciudades es económica.(...) Cuanto más acelerado sea el crecimiento de un país, tanto más rápido es el proceso de urbanización y mayor la demanda de vivienda y de construcciones e infraestructuras afines."(Currie, 1980)

presupuesto de distintos niveles de la administración pública. Se incluyen en él indicadores agregados del gasto público. Esto significa que están orientados a hacer un seguimiento de sus grandes agregados sin diferenciaciones por instituciones ni cada una de las unidades territoriales. En otros módulos del sistema se detallan aspectos relacionados con el gasto en políticas urbanas³.

La información se organiza de acuerdo con dos criterios. El primero es la diferenciación entre dos fases del proceso de ejecución presupuestal: la de presupuestación y la de ejecución propiamente dicha. La información sobre presupuesto aprobado ilustra sobre los montos de recursos destinados a la política urbana, como indicador de la importancia que recibe dentro de las asignaciones públicas. Y la relativa a la ejecución señala en qué medida los recursos apropiados son efectivamente gastados.

El segundo criterio es el de la distinción entre los gastos de los diferentes niveles administrativos (nacional, departamental y municipal). De esta forma se tiene una medida de cómo se distribuyen los gastos dedicados a la política urbana entre los principales agentes públicos. Bajo este criterio se organiza la información:

- Nivel nacional
- Nivel territorial (departamentos y municipios).

El submódulo de nivel de vida busca dar cuenta de la situación y la evolución generales del nivel de vida en el país a través de algunos indicadores sintéticos de resultado. Se presenta diferenciadamente la información para zonas urbana y rural, por regiones y departamentos. Las secciones que comprende son:

- Desarrollo humano y pobreza
- Niveles y distribución del ingreso.
- Mercado laboral

El tamaño, composición y dinámica poblacional son un referente obligado para el desarrollo de las políticas urbanas. Este módulo busca presentar los principales indicadores que dan cuenta de esta problemática a nivel nacional y departamental. Incluye el volumen y las tasas de crecimiento de la población, composición étnica, tasas de mortalidad y fecundidad y dinámica migratoria. El submódulo poblacional se divide de acuerdo con niveles territoriales:

- Nacional
- Departamental
- Municipal

³ Así, por ejemplo, en el de seguimiento y evaluación se incluye el estado de ejecución del presupuesto del Ministerio y entidades nacionales dedicado a las políticas urbanas y en los módulos de atributos se incluyen los indicadores de recursos de cada una de los programas que influyen en su tratamiento

El submódulo de medio ambiente, dado el precario avance que tiene la información sobre el tema, contiene indicadores generales sobre el estado del medio ambiente en distintos componentes y en un primer momento no tiene divisiones.

2.2.2. LA CIUDAD Y SUS ATRIBUTOS

En este aparte se reseñan los títulos de la información relativa a los atributos y dimensiones de la ciudad a su interior. De una parte hace referencia a la situación de las ciudades respecto a las distintas dimensiones (económica, social, política y ambiental) y de otra a los insumos y procesos que son propios de la política en referencia a cada uno de los atributos. Sobre este esquema se hace posible tener el marco global sobre la situación de las ciudades y sobre el proceso general que lo explica. En la sección tercera se desarrolla con mayor detalle la conceptualización del submódulo de indicadores de vivienda.

Los atributos urbanos “hacen posible la producción de ciudad a través de la construcción de espacio urbano, del cual ellos constituyen sus componentes más importantes”. Se distinguen así componentes espaciales de la ciudad que tienen funciones diferenciadas y que son objeto de políticas particulares. Cada uno de ellos, por sus especificidades es objeto de un módulo especial dentro del sistema de indicadores. Los agentes de la política urbana son tenidos en cuenta en tanto que se busca diferenciar sus recursos y acciones particulares. Y las dimensiones urbanas son incorporadas al distinguir los resultados obtenidos sobre cada una de ellas.

De esta forma los submódulos relativos a los atributos urbanos son (Ilustración 2):

- Suelo
- Servicios públicos domiciliarios
- Vivienda y entorno
- Transporte
- Equipamiento urbano
- Espacio Público

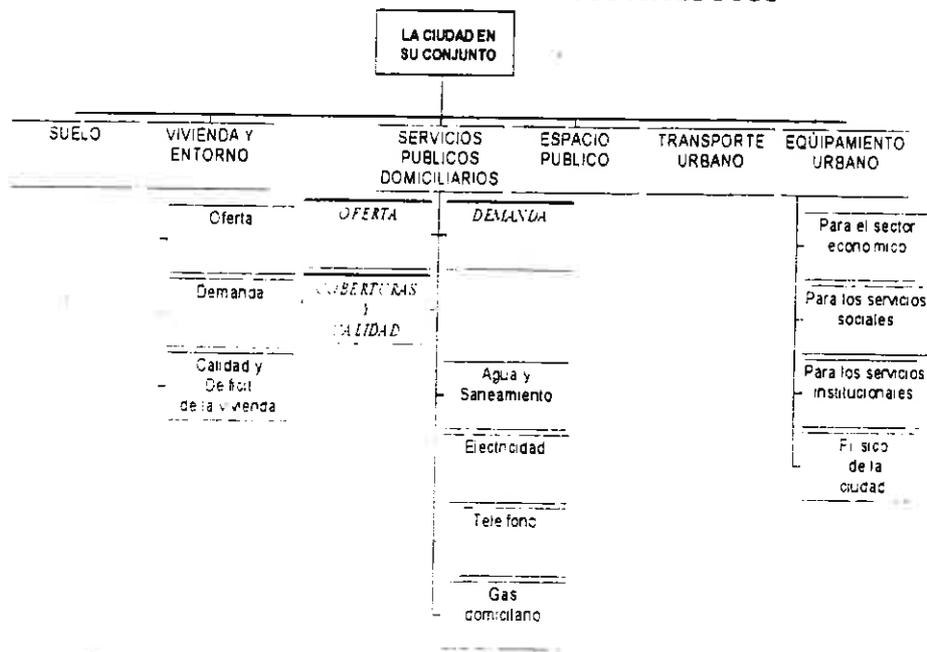
A estos módulos por atributo se añade otro de carácter sintético que busca dar cuenta de una visión integrada de la ciudad:

- La ciudad en su conjunto

Cada uno de los módulos de los atributos considera indicadores a distinto nivel de desagregación geográfica: nacional, departamental, municipal. Para las principales ciudades se buscará contar con información espacializada que sea presentada a través de mapas temáticos

El módulo de suelo considera densidades de ocupación urbana, distribución por tipo de uso y precios. Es el módulo de encuadre general sobre las ciudades. El suelo es la base sobre la cual se levantan los demás atributos urbanos.

Ilustración 2
MÓDULO SOBRE LA CIUDAD Y SUS ATRIBUTOS



El de servicios públicos domiciliarios se divide para cada tipo de servicio con un énfasis especial en el agua y saneamiento sobre el cual tiene competencia directa el Viceministerio:

- Agua y saneamiento
- Electricidad
- Teléfono
- Gas domiciliario

Para cada servicio se distinguen:

- Oferta
- Demanda
- Coberturas y calidad

El módulo de vivienda y entorno se organiza en torno a los siguientes temas

- Oferta
- Demanda
- Calidad y déficit de la vivienda

El equipamiento urbano se caracteriza por la pluralidad y multisectorialidad de sus componentes. La heterogeneidad resultante sobre este atributo exige criterios de organización

de la información a que se refiere. Desde el punto de vista de los sectores a los cuales presta atención el equipamiento urbano se puede clasificar en cuatro tipos:

- Equipamiento para el sector económico.
- Equipamiento para los servicios sociales.
- Equipamiento para los servicios institucionales.
- Equipamiento físico de la ciudad.

En el módulo de transporte se sigue igualmente el esquema que diferencia indicadores de oferta, demanda y cobertura (o acceso) y calidad. Sobre los atributos de equipamiento urbano y espacio público se seleccionarán y organizarán, en principio, los indicadores en torno a los temas de disposición, acceso y calidad de espacios y equipamientos.

El módulo de la ciudad en su conjunto busca una expresión de los distintos atributos y de sus relaciones. Comprende fundamentalmente indicadores de resultado global y referidos a las articulaciones entre ellos, con énfasis en las relaciones espaciales.

2.2.3. LA RED DE CIUDADES

Este módulo considera las ciudades en sus interrelaciones, como parte de un sistema dentro del contexto nacional. En tal perspectiva destaca sus características particulares tomando como referente las otras, precisando como participan de la producción, la población y el empleo y cuáles son sus relaciones en términos de vías, comunicación, servicios, etc. Los temas a considerar se refieren, de una parte, a la configuración de los distintos ámbitos urbanos en su especificidad frente a los otros y de otra, a los vínculos, que tienen entre sí.

Para el estudio de la red de ciudades se requiere de dos instrumentos. El primero es una tipología de centros poblados que permita un acercamiento a la definición e identificación de las ciudades propiamente dichas y a diferenciarlas de acuerdo con una clasificación que tenga en cuenta las variables pertinentes para la política urbana. La segunda es la identificación de regiones a partir de precisar las áreas de influencia de los centros urbanos y la forma como se articulan entre sí.

2.2.4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

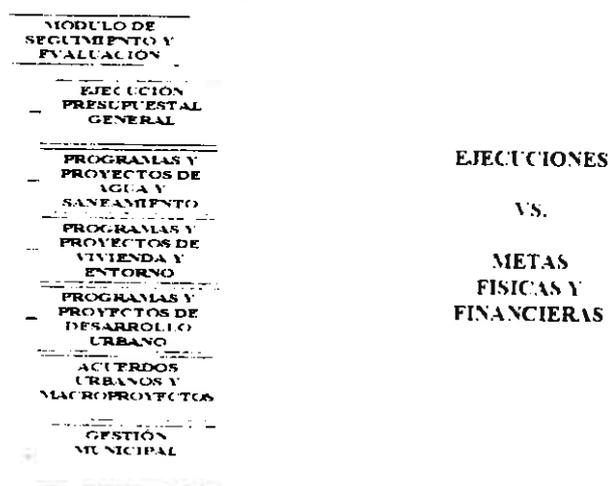
El cuarto módulo se refiere al seguimiento y evaluación de programas. Se busca integrar en un solo cuerpo la información que da cuenta del proceso general de la política urbana y de la gestión para ponerlas en práctica.

Comprende dos submódulos: políticas urbanas nacionales y gestión urbana municipal. El primero de estos módulos se desarrollará inicialmente en torno al marco de competencias del Viceministerio, con los grupos siguientes:

- Ejecución presupuestal de los programas de la política urbana.
- Seguimiento de programas y proyectos de agua potable y saneamiento básico.
- Seguimiento y evaluación de programas y proyectos de vivienda y entorno.
- Seguimiento y evaluación de programas y proyectos de desarrollo urbano.
- Seguimiento y evaluación de acuerdos urbanos y macroproyectos.

El submódulo de gestión municipal busca recoger indicadores que den cuenta de la forma como se lleva a cabo la gestión municipal en torno a las políticas urbanas

Ilustración 3
MODULO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN



2.2.5. CRITERIOS DE ORGANIZACION DEL SISTEMA DE INDICADORES

Para la organización del sistema se adoptan dos criterios que a la vez sirven de guía para su estructuración. En relación a los tres primeros módulos se sigue un esquema que busca organizar los datos en la perspectiva de la búsqueda de fines esenciales. Para el modulo de seguimiento y evaluación se adopta el marco expuesto en el documento CONPES sobre Control de Gestión, basado en las ideas de la planeación estratégica y afin con el modelo del sistema viable (Beer, 1988, Espejo, 1989), que busca solucionar la dificultad de relacionar las estrategias contempladas en la formulación de políticas, las estructuras organizativas y el uso de los sistemas de información (Universidad Nacional, CID, 1989, Arcos, 1995) A continuación se enuncian las características de cada uno de estos marcos conceptuales de organización del sistema de información

2.2.5.1. El proceso de logro de fines esenciales: de los recursos al impacto

Los sistemas de indicadores son instrumentos generalmente encuadrados en la perspectiva de la eficiencia de las acciones públicas. Así concebidos, los trabajos tendientes a su construcción se mueven dentro de la lógica de búsqueda racional de objetivos sociales fundamentales, intentando representar las etapas y señalar los determinantes más destacados del proceso que lleva a que esas metas sean alcanzadas.

Con tal enfoque los indicadores del sistema pueden seleccionarse y organizarse siguiendo el camino que conduce de los recursos destinados a los objetivos propuestos, al impacto realmente logrado, pasando por las acciones llevadas a cabo y los resultados inmediatos de esas acciones. Esta diferenciación permite ubicar cada indicador dentro de una clasificación de los mismos que distingue: i) Indicadores de recursos o insumos, ii) Indicadores de procesos, iii) Indicadores de productos y iv) Indicadores de impacto.

Dentro de cada uno de estos grupos de indicadores tienen un papel especial los que muestran la desigualdad entre distintos agentes en el *acceso* a bienes, servicios y beneficios.

Se trata de una clasificación que busca precisar la interrelación entre los distintos indicadores, de asignarles un papel respecto a los otros. La ubicación de un indicador en cada uno de los tipos depende de la perspectiva que se adopte en relación con un fin propuesto.

A continuación se definen los distintos tipos de indicadores (DNP-UDS-DIOGS, 1993):

- Indicadores de recursos o insumo

Son indicadores que hacen referencia al volumen y al uso de los recursos financieros, físicos y humanos destinados al logro de las metas.

- Indicadores de proceso

Expresan la forma como se llevan a cabo las acciones y programas.

- Indicadores de producto o efecto

Se refieren a los efectos inmediatos de las acciones o programas.

- Indicadores de impacto

Ilustran la forma como se logran metas estratégicas tales como crecimiento, bienestar y equidad. A diferencia de los indicadores de producto no se refieren a objetivos intermedios de las acciones sino al acercamiento que se logra con los objetivos últimos propuestos. Es en

tomo a estos indicadores como se incorporan en el Sistema de Información las dimensiones urbanas, que son los contenidos y significados que toman cuerpo en el espacio urbano y que lo relacionan con la vida del hombre en relación con la sociedad y la naturaleza. Las dimensiones que destaca la política urbana son: la política, la social, la económica, la cultural y la ambiental.

A través de esta clasificación de indicadores el sistema se logra un acercamiento a la consideración de la eficiencia y eficacia.

Dentro del modelo los indicadores de insumo y proceso ocupan el papel de variables independientes, mientras que los indicadores de producto e impacto se ubican como variables dependientes o explicadas.

En la perspectiva de la equidad, el sistema hace énfasis en los indicadores que buscan señalar las discriminaciones y barreras que existen para que determinados sectores sociales accedan a los recursos, los servicios sociales o los beneficios del desarrollo. De esta forma, aunque no se diferencian los indicadores de acceso⁴ como un tipo especial de indicador, se destacan las desigualdades sociales y exclusiones en distintas etapas del proceso.

2.2.5.2. Seguimiento de programas y proyectos dentro del marco organizativo vigente.

El módulo de seguimiento y evaluación es complementario con el que busca presentar el diagnóstico de la problemática urbana y los resultados globales de las acciones. Por su intermedio se busca seguir los procesos de los distintos programas y proyectos dentro del marco de las metas de gobierno adoptadas, teniendo en cuenta la estructura organizativa dentro de la cual operan.

Siguiendo el modelo del sistema viable (Beer, Espinosa, Espejo) el Ministerio tiene como misiones la definición de políticas, la regulación, la coordinación y en cierta forma la planeación e investigación. A su cargo no se encuentran las funciones de ejecución propiamente dichos.

⁴ Vos (1993), DNP-UDS-DIOGS (1993). Vos define los indicadores de acceso como aquellos que "identifican determinantes que permiten hacer efectiva (y en que grado) la utilización de recursos para satisfacer necesidades básicas". Y añade que "para fines de políticas este tercer grupo de indicadores es relevante, ya que la existencia de servicios básicos no garantiza el acceso universal a estos. En realidad pueden existir problemas que obstaculizan la utilización de los servicios existentes como pueden ser la distancia geográfica al servicio...costos privados relacionados con el uso de servicios...asi como factores mas difíciles de cuantificar como la calidad de los servicios, entrega, falta de adecuación al contexto físico o a ciertas condiciones culturales y creencias tradicionales..." (págs. 31-32). Dentro del esquema de diferenciar insumos, procesos, productos e impacto los problemas de acceso y los indicadores que buscan captarlos se encuentran en las distintas fases del proceso. Por esta razón en este trabajo no se distinguen como tipos de indicadores estructurantes del sistema, aunque si se rescata la importancia de considerarlos en cada una de las fases de la dinámica que se busca captar.

Dentro de este modelo se plantea que cualquier organización debe tener además de sus mecanismos de ejecución, otros cuatro mecanismos necesarios para que se constituya como sistema viable:

1. Mecanismos de coordinación. Cumplen con la función de hacer que las distintas instancias de ejecución se lleven a cabo dentro del marco de los intereses globales de la organización.
2. Mecanismos de control y monitoreo.
3. Mecanismos de planeación e investigación.
4. Mecanismos de definición de políticas.

En esta perspectiva el módulo de seguimiento y evaluación se centra en la medición de los rendimientos de los programas de la política urbana. Su unidad de análisis es el proyecto o programa, donde se identifica un actor determinado y se revisa su cumplimiento respecto a metas que se le han fijado. Para este propósito se recurre al proceso de desdoblamiento de la complejidad donde se identifican las funciones básicas y se definen los criterios de rendimiento, expresados en indicadores (Arcos, 1995). Los indicadores pertinentes dentro de esta lógica se obtienen de la confrontación de logros y metas.

2.3. CONSULTA, DIFUSION Y ANALISIS

El Sistema de Indicadores Urbanos debe estar acompañado de mecanismos que permitan la consulta, la difusión y el análisis de sus resultados. Como instrumento de apoyo a los agentes que intervienen en las distintas fases de la política urbana es preciso que posea herramientas que faciliten acceder a la información, hacerla conocer y evaluar su capacidad para dar cuenta de la problemática urbana.

Dentro de esta perspectiva en la fase de diseño del sistema es preciso incorporar estos criterios que no sólo son punto de referencia para la constitución de instrumentos para su utilización sino también para la selección y elaboración de indicadores.

Los elementos que permiten concretar estos propósitos son:

- Un sistema de consulta
- Un conjunto de bases de datos con información primaria y desagregada
- Un boletín de difusión
- Una publicación que incorpore los análisis

2.3.1. SISTEMA DE CONSULTA

El sistema de consulta es el instrumento para acceder a los indicadores del SIU. Esta constituido por un conjunto de bases de datos y de un *software* que permita la identificación y

selección de la información que necesiten los usuarios. Su estructura corresponde con la expuesta para el sistema de indicadores urbanos y en su implementación se busca que permita, en forma amigable, acceder a la información de acuerdo a los distintos intereses.

El sistema de consulta es, desde otra perspectiva, la herramienta que permite la unificación de información, su control de calidad y su documentación para superar la dispersión actual.

Como criterios para el desarrollo del sistema de consulta se han propuesto los siguientes⁵:

-La definición de los indicadores y su organización partirá de tomar en cuenta el marco conceptual del sistema y las propuestas, observaciones y sugerencias de los distintos usuarios.

-Para la consulta se buscará satisfacer distintas orientaciones. En primer lugar una presentación de cuadros fijos que respondan a las demandas más frecuentes. Y, en segundo lugar, dar la oportunidad de seleccionar información de acuerdo con criterios de temporalidad, espacialidad y otras variables de clasificación. De esta forma la selección podrá hacerse por temas, nombre de variables, periodos o áreas geográficas.

-Para la selección se presentarán distintas opciones de acuerdo con los estándares de manejo de iconos, menús y ayudas en línea.

-Los indicadores se presentarán documentados, señalando las fuentes de información, metodologías de cálculo y definición técnica de variables.

-El sistema de consulta incluirá gráficas sobre las series más importantes y mapas para expresar la espacialización de los distintos fenómenos.

-El diseño y programación del sistema incluirá módulos de cálculo, de actualización y de administración.

-El sistema tendrá posibilidades de interfase con herramientas de trabajo como hojas de cálculo, paquetes estadísticos y de análisis georeferenciado para trabajar la información una vez seleccionada.

-Se diseñará un sistema flexible de forma que puedan modificarse con facilidad los menús de selección y la inclusión de nuevos indicadores.

-El sistema se diseñará de forma que pueda accederse a él a través de la red del Viceministerio y otras formas de consulta remota.

En el anexo 1 se encuentra un listado de algunas de las variables e indicadores disponibles en el momento en el SIU.

Para el módulo de seguimiento y evaluación se buscará un software adecuado a su lógica particular y a las consultas que sobre el mismo se hacen.

⁵ Se han tomado algunos de los criterios del Sistema de Consulta de la UDS-DIOGS del DNP (Lasso, 1992).

2.3.2. UN CONJUNTO DE BASES DE DATOS CON INFORMACION PRIMARIA DESAGREGADA

Con alguna frecuencia se requiere de consultas especializadas que no están considerados en los indicadores que incluye el sistema de consulta o se requiere de análisis que necesitan otro tipo de información. Para dar cuenta de estas demandas se contará con bases de datos con información primaria o más desagregada. En esta condición se encuentran las bases de datos de encuestas de hogares, censos, unidades espaciales menores.

Estas bases de datos son igualmente la materia prima para el cálculo de indicadores que no son corrientemente producidos o que requieren de metodologías cuya aplicación implica la consulta a la fuente primaria.

2.3.3. UN BOLETIN DE DIFUSION

La difusión de la información requiere de otros mecanismos más convencionales para acceder a un público más extenso. En esta perspectiva el SIU contará con un boletín periodico en el cual se presenten distintos indicadores. Este boletín tendrá una sección fija y secciones monográficas sobre temas de interés.

2.3.4. UNA PUBLICACION QUE INCORPORE LOS ANALISIS

De otra parte, el SIU buscará combinar las actividades de recopilación y sistematización de información con las de análisis. Desde el punto de vista del SIU es necesario que se integre la presentación de resultados con su interpretación, buscando contrastar el marco interpretativo. De esta forma es posible redefinir las necesidades de producción estadística. El tipo de análisis que se requiere busca verificar el papel que tienen las variables dentro del sistema y de su capacidad de dar cuenta de los temas relevantes que lo orientan. En esta perspectiva es un propósito del SIU contar con un instrumento de presentación de análisis centrados sobre la coyuntura urbana. Es en esta etapa en la cual se busca hacer explícitas las determinaciones entre distintos elementos de la ciudad que se destacan en las categorías de atributos, dimensiones e instancias de articulación.

3. EL SISTEMA DE INDICADORES SOBRE VIVIENDA Y ENTORNO⁶

Cada módulo del sistema de indicadores tiene su propia lógica de acuerdo con las características del atributo a que se refiere. Para su construcción se requiere de una conceptualización que destaque la información pertinente y la forma como se articulan los distintos indicadores.

⁶ Esta sección se basa en el trabajo de Fresneda, 1995

Esta sección contiene las bases conceptuales del módulo de indicadores de vivienda, que forma parte del SIU. Para este propósito el primer acápite presenta una definición de la vivienda en función de sus componentes o atributos. En la segunda se precisan los elementos a tomar en cuenta para analizar su comportamiento desde el punto de vista de la oferta y de la demanda. La tercera se refiere al esquema de ordenamiento dinámico de la información tomando en cuenta las etapas y los factores que llevan al logro de objetivos sociales fundamentales. En la cuarta se desarrolla un esquema de representación de la propuesta del sistema de indicadores y se presenta una selección preliminar de los indicadores dentro del marco conceptual y metodológico expuesto.

3.1. MARCO CONCEPTUAL PARA UN SISTEMA DE INDICADORES DE VIVIENDA

El marco conceptual que se esboza pretende, por un lado, delimitar el alcance del módulo de indicadores de vivienda, los temas centrales a que debe referirse y las relaciones que existen entre ellos. De otra parte, intenta poner en evidencia las categorías centrales de análisis que es preciso tener en cuenta para su desarrollo. Sobre esta base se fijan parámetros para la selección, ordenamiento y forma de construcción de los indicadores. En esta perspectiva, se integran tres líneas de pensamiento:

1. Una conceptualización sobre lo que es la vivienda que parte de precisar sus rasgos esenciales, identifica el papel que cumple en relación con la satisfacción de necesidades y llega a una forma de analizarla a partir de sus componentes o atributos.
2. La consideración de la problemática de la vivienda en su dinámica de mercado diferenciando los procesos particulares de su oferta y de su demanda.
3. La adopción del esquema reseñada anteriormente que busca interrelacionar los indicadores en una secuencia que está dirigida a lograr fines sociales fundamentales relativos al bienestar y la equidad, y que parte de precisar los recursos destinados a estos propósitos, la forma como se convierten en acciones (procesos) y los efectos o productos inmediatos que tales acciones generan.

Dentro de las múltiples posibilidades que ofrece el tratar de integrar estos esquemas de acuerdo al énfasis dado a ciertos temas y a los criterios de selección, además de otros factores subjetivos, se busca conscientemente destacar aquellos problemas que son más importantes para las políticas de vivienda adoptadas en la medida en que incorporan objetivos y programas considerados prioritarios.

En la exposición se presentan separadamente las dos primeras líneas de orientación conceptual para, finalmente, integrarlas conjuntamente con la tercera en un marco que permita la selección y ubicación de los indicadores.

3.1.1. ¿ QUÉ ES LA VIVIENDA⁷ ?

El primer propósito es definir la vivienda y llegar a una conceptualización operativa que precise los temas que es necesario considerar para analizar su problemática. Con tal objetivo se parte de precisar su rasgo esencial como referente primario de las relaciones espaciales para luego especificarla a partir del papel que cumple en la satisfacción de las necesidades humanas. A partir de allí se pasa a definirla por los componentes o atributos que requiere para que cumpla con tales propósitos.

En esta perspectiva y para los fines de este trabajo la vivienda puede ser definida de dos formas: i) como un bien que satisface necesidades y ii) como bien complejo que debe tener un conjunto de atributos. En la primera definición la vivienda se especifica como satisfactor de necesidades. En la segunda es determinada a partir de los componentes que le son propios en un momento histórico, precisando en términos de calidades y cantidades los elementos materiales que se requieren para satisfacer esas necesidades.

3.1.1.1. *La vivienda como referente espacial primario*

El rasgo esencial básico de la vivienda y del que se desprenden sus otras características es el de ser el referente espacial, el punto central de las coordenadas espaciales. Bollnow expresa lo que es la esencia última de la vivienda en la forma siguiente:

"El hombre no puede vivir únicamente en el mundo exterior con sus puntos de orientación, regiones, calles y caminos. Perdería su apoyo si no tuviera un sólido punto de referencia hacia el cual estén dirigidos todos sus caminos, punto del cual salen éstos y al cual regresan. El hombre precisa tal centro por el cual se arraiga en el espacio y al cual van referidas todas sus relaciones espaciales () Es el punto el cual el hombre 'habita', donde está 'en casa' y hacia donde siempre puede volver (..) Es la casa que habita. La casa llega a ser el centro concreto del mundo " (Bollnow, 1963, p 80)

La vivienda y más específicamente la casa es el lugar en torno al cual se articula el sistema de relaciones espaciales, en donde se encuentra arraigo en el mundo. El hombre requiere de un punto vivencial a través del cual queda enraizado en el espacio y al que están referidas todas sus circunstancias espaciales. Ese origen de las coordenadas espaciales en el que se logra firmeza en el mundo, en el que permanece y habita, al cual están referidos todos los lugares de estadia, es la vivienda (Bollnow, 1963, p. 78). Tal relación se expresa en el lenguaje común cuando decimos que vivimos en nuestra casa (Giraldo, 1993).

⁷ En este aparte se sigue la línea de argumentación del trabajo del CENAC (1993).

La casa, corrientemente representada como un conjunto de piezas, o como una estructura basada en paredes y techos, es verdaderamente casa porque está destinada a "permitir-habitar" (Heidegger, 1993). Y el habitar no hace referencia a la circunstancia de *estar* o *encontrarse* en un sitio, con lo cual se establece una relación exterior con el espacio. Significa tener un puesto fijo, pertenecer a algún lugar y estar arraigado en él, tener casa. De esta forma el habitar deja de ser una actividad cualquiera y se devela como una determinación esencial del hombre, decisiva en su relación total con el mundo. Sólo habitando éste puede llegar al cumplimiento de su verdadera esencia (Bollnow, 1963, p. 81-82).

Todo espacio habitado lleva como esencia la noción de casa (Bachelard, 1965, p. 35). A través suyo se ocupa una porción del espacio que por sí mismo no garantiza el habitar, pero que es condición necesaria para hacerlo. Pero la extrapolación de la casa al mundo señala que es en ella donde tiene inicio y expresión típica el habitar. "Sólo porque el hombre habita la casa, puede sentirse 'en casa' en el mundo, puede habitar el mundo." (Bollnow, 1963, p. 90).

La casa es nuestro rincón del mundo y constituye un cosmos, en toda la acepción del término (Bachelard, 1965). Es por eso que, en un sentido amplio, el mundo puede considerarse como *la casa* de todos los hombres. Pero cada casa en tanto que morada y lugar de alojamiento, a diferencia del mundo, es un lugar circunscrito que privilegia la intimidad y de esta forma establece una ruptura dentro del espacio. De una parte aparece el espacio exterior como escenario de la actividad en el mundo en el cual hay que superar siempre dificultades y defenderse del enemigo, es el espacio del desamparo, de los peligros y del abandono. Y de otra, el espacio interior como espacio de la tranquilidad y de la paz, en el cual el hombre deja de estar continuamente frente a una posible amenaza. Es así como el espacio del amparo se separa del espacio de la amenaza (Bollnow, 1963, p. 84).

3.1.1.2. Vivienda, valores, necesidades y derechos

La casa, en su acepción más originariamente humana, se relaciona con los valores de intimidad del espacio interior (Bachelard, 1965, p. 78). Estos valores que son transpuestos a la vivienda y los sentimientos de que es objeto guardan una relación con el hecho de que en los distintos contextos históricos y culturales, la vivienda ocupa un papel central para la satisfacción de múltiples necesidades. Y tal circunstancia lleva a que probablemente no sea exagerado afirmar que la vivienda es quizás uno de los bienes que se relaciona con una gama más amplia de necesidades humanas.

Para precisar el tipo y alcance de las necesidades a que hace referencia la vivienda es útil examinar la concepción y taxonomía de las necesidades humanas hecha por un equipo dirigido por Manfred Max-Neef. Este grupo propone dos tipos de clasificaciones de las necesidades, que sobrepasan las consideradas como básicas. Una según "categorías axiológicas", que da lugar a las necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio,

creación, identidad y libertad. Otra según las "categorías existenciales" de ser, tener, hacer y estar (Max-Neef M. et al., 1986). Los modos como se satisfacen dichas necesidades incluyen bienes, servicios, instituciones, valores, formas de organización, actividades, etc. Estas modalidades de satisfacción son los satisfactores. En tanto que las necesidades humanas fundamentales son relativamente estables y de número limitado, los satisfactores son infinitos. Cambian con las culturas, con el medio ambiente, con las condiciones particulares de los individuos y las familias (Hopenhayn M., 1989).

La clasificación "existencial" señala los ámbitos o dimensiones en las cuales se lleva a cabo la realización del hombre como tal. Y la clasificación axiológica de las necesidades expresa valores éticos que tienen reconocimiento universal. Sus categorías son de un nivel de abstracción elevado y se encuentran ligadas a la naturaleza humana en relación con metas ampliamente compartidas de progreso social.

En la tabla 1, basada en el trabajo de Max-Neef, se enumeran algunos tipos de satisfactores relacionados con la vivienda, según la clasificación de las necesidades de acuerdo con las categorías axiológicas y existenciales (CENAC, 1992, ps. 20-21). De su observación se desprende que la vivienda es un lugar privilegiado que permite la satisfacción de un amplio conjunto de necesidades. En su espacio, que debe garantizar la protección frente al medio físico y social y la privacidad, se realizan funciones básicas para la sobrevivencia y la perpetuación de la especie como la preparación y el consumo de alimentos, el aseo personal, el reposo, la procreación y la crianza. Es también el lugar en el cual se conservan los enseres personales.

Desde la perspectiva de las categorías existenciales de ser, tener, hacer y estar se destaca el papel de la vivienda como referente primario de las relaciones espaciales. El habitar, al que la vivienda da expresión concreta, se refiere al *estar*, como categoría que expresa nuestros nexos con el espacio, pero no sólo en sus manifestaciones circunstanciales sino haciéndonos parte del mundo y del cosmos. De esta forma se remonta al *ser* del hombre como un factor que se requiere para lograr identidad y vivir como ser humano. En tanto bien material que representa el patrimonio principal de los hogares se sitúa en el plano del *tener* y como espacio de actividades de la intimidad y la familia con el *hacer*

TABLA 1
SATISFACTORES RELACIONADOS CON LA VIVIENDA,
SEGUN CATEGORIAS EXISTENCIALES Y AXIOLOGICAS DE NECESIDADES

CATEGORIAS AXIOLOGICAS	CATEGORIAS EXISTENCIALES			
	SER	TENER	HACER	ESTAR
SUBSISTENCIA	Salud física y mental, solidaridad, adaptabilidad	Morada, alimentación, abrigo, trabajo	Habitar, alimentar, procrear, descansar, trabajar.	Entorno vital, entorno social.
PROTECCION	Cuidado, autonomía.	Ahorro, familia.	Cuidar, curar, defender.	Contorno vital, contorno social, morada.
AFECTO	Autoestima, solidaridad.	Amistades, parejas, animales domésticos, familia.	Hacer el amor, acariciar, expresar emociones, compartir, cuidar, apreciar.	Privacidad, intimidad, hogar, espacios de encuentro.
ENTENDIMIENTO	Autoconciencia, espacialidad.	Medios de comunicación.	Estudiar, leer, meditar.	Ambitos de interacción formativa: familia, comunidad.
PARTICIPACION	Solidaridad.		Cooperar, compartir.	Ambito de interacción participativa: familia, vecindario, comunidad.
OCIO	Tranquilidad, despreocupación, sensualidad.	Juegos, fiestas.	Soñar, relajarse, divertirse, jugar.	Privacidad, intimidad, espacios de encuentro, tiempo libre.
CREACION	Autonomía.		Contruir, diseñar	
IDENTIDAD	Pertenencia, diferenciación, autoestima.	Símbolos, hábitos, costumbres, Grupos de referencia, sexualidad, valores, normas, roles, memoria histórica y espacial.	Integrarse, confrontarse, definirse, conocerse, reconocerse, crecer.	Habitar, entornos de cotidianidad, ámbitos de pertenencia.
LIBERTAD	Autonomía, autoestima, tolerancia		Diferenciarse, conocerse.	Plasticidad espacio temporal.

Por su parte, en el marco de la clasificación axiológica, la vivienda es un satisfactor que se refiere básicamente a las necesidades de subsistencia y protección, constituye un factor fundamental para la identidad e interviene activamente para que no exista privación en los requerimientos de otras necesidades:

"La vivienda cubre una gama variada de necesidades de los miembros de un hogar, destacándose entre ellas la protección o abrigo contra las inclemencias del tiempo (temperaturas extremas, viento y lluvias) y contra factores ambientales adversos (polvo, insectos, etc.). Además de definir las condiciones generales de vida en el hogar, los déficit en la capacidad que muestran las viviendas en preservar a sus habitantes de la influencia de estos factores, pueden tener consecuencias objetivas importantes para la salud y por ende afectar sus expectativas de vida. Pero también tienen consecuencias subjetivas no menos importantes, en términos de sentimientos de privación relativa y de percepción de marginalidad que surgen al contrastar la propia situación con los estándares vigentes en la sociedad de la cual el hogar forma parte. A la función mencionada de separación y aislamiento relativo del medio natural, se agrega la función de separación y aislamiento relativo del medio social. En la civilización occidental el hogar se define como un ámbito privado de interacción(...) En este sentido, los requerimientos habitacionales también responden a la necesidad del hogar de mantener un mínimo de privacidad con respecto a otros hogares." (CEPAL, DGEC, 1988)

La vivienda es un satisfactor que como los alimentos o el vestuario tiene un carácter universal y permanente y que puede asumir distintas formas en el espacio de las características (Sen, 1981) Lo esencial que tiene la casa al ser un espacio que ofrece protección, se conserva a lo largo de toda la historia. Bajo este contenido sus expresiones son innumerables en las distintas épocas, culturas, grupos sociales y contextos ecológicos. La casa en esta concepción no hace referencia a una forma específica que asume el lugar de habitación como opuesta, por ejemplo, al apartamento o al cuarto. Expresa una separación de espacios dentro de la vivienda en el cual el espacio de intimidad y privacidad de la familia es el límite de la casa (los muros)

En sus expresiones concretas no en todo sitio donde se reside se lleva a cabo el habitar. Para que la vivienda pueda cumplir con su función de dar sostén no basta con su posesión exterior, es preciso tener una relación interna con ella (Bollnow, 1963, p 81). Esta es la condición subjetiva que hace posible el habitar. Pero además a fin de que la vivienda cumpla con su papel en la satisfacción de las necesidades básicas se requiere que posea un conjunto de condiciones objetivas en su configuración física y en sus dotaciones "Para que el hombre pueda habitar su vivienda, para que pueda encontrar en ella, frente a los ataques del mundo, un sosten fijo, su seguridad y paz, es preciso asegurar este campo por medios adecuados." (Bollnow, p 82) La vivienda, para que sea tal, debe contar con la ubicación y los elementos que permitan habitar, se requiere que sea habitable. Aunque la vivienda no es sólo un conjunto de características físicas, para que ofrezca el carácter de habitabilidad debe estar provista de los elementos que permitan la satisfacción de las necesidades básicas que se cumplen en ella. La ausencia de estas

condiciones nos coloca ante un ser humano desarraigado, desamparado, que no alcanza la verdadera esencia del hombre (Bollnow, 1963, p. 85).

Las características concretas de la vivienda habitable son dinámicas, se expresan en forma cambiante a través de la historia y toman cuerpo en cada cultura de acuerdo con el clima y la composición del núcleo familiar. En cada tiempo y lugar señalan requerimientos mínimos indispensables para la satisfacción de las necesidades básicas. Las situaciones en que se carece de esas condiciones son manifestaciones de pobreza y también de desigualdad en la medida en que dentro de la estructuración social la forma como se distribuyen los ingresos y los recursos lleva a que determinados grupos no cuenten con alojamientos adecuados. Una de las expresiones más palpables de la diferenciación y la segregación de las sociedades es la diversidad de calidades de las viviendas.

Los valores asignados a la vivienda y su relación con las necesidades han llevado a que el acceso a una vivienda digna se convierta en un derecho de reconocimiento universal. Con este derecho se postula el ideal de que todos los seres humanos tengan acceso a una vivienda habitable.

La Constitución Política colombiana en su artículo 51 consagra el derecho a una vivienda digna para todos los habitantes del país y asigna al Estado la tarea de fijar las condiciones necesarias y promover planes tendientes para hacer efectivo este derecho. Se reconoce de esta forma el papel que poseen las condiciones habitacionales hacia el logro de niveles de bienestar mínimos para el conjunto de la población.

3.1.1.3. La vivienda como vector de atributos

El camino seguido para llegar a la definición de la vivienda como satisfactor, ha llevado al concepto de habitabilidad que requiere de ser precisado a partir de las características que son necesarias para que se cumpla con la meta de aplicar universalmente el derecho a la vivienda digna. Esta situación pone de presente la necesidad de obtener una definición más operativa de la vivienda que permita su análisis en situaciones concretas y sirva de guía para la elaboración del sistema de indicadores.

La vivienda es un bien complejo desde el punto de vista de sus características y de las funciones que ayuda a cumplir. De acuerdo con la enumeración de las necesidades con que se relaciona la vivienda queda definida en función del papel que cumple para la vida del hombre. Esta delimitación se completa y concretiza cuando la consideramos bajo la perspectiva de los atributos que le corresponden. De esta forma la vivienda puede representarse como un vector de atributos (Giraldo, 1992). La selección de los atributos pertinentes así como la definición de sus calidades y cantidades, se efectúa a partir de precisar los requerimientos para que la vivienda permita la satisfacción de las necesidades básicas. Se trata, pues, de una canasta de satisfactores, que como tales tienen un carácter cambiante y relativo. No solo en una

perspectiva a través del tiempo y las distintas culturas. También respecto a las condiciones del entorno ecológico y a la composición y características del grupo familiar. La determinación del vector de atributos de la vivienda surge a partir de precisar cuáles son las necesidades humanas con que tiene que ver la vivienda y cómo se satisfacen, en un contexto histórico, social y cultural particular. Siguiendo la diferenciación entre necesidades y satisfactores, los atributos son expresión concreta de los satisfactores en el espacio de las características.

En términos prácticos, la especificación concreta de los atributos de la vivienda a partir de las necesidades con las cuales están relacionados, permite un ordenamiento particular de los mismos. Otra forma de hacerlo es en función de los componentes básicos de la vivienda. En este enfoque se pueden distinguir siete grupos de atributos: i) Estructura; ii) Servicios Públicos; iii) Espacio; iv) Equipamiento doméstico; v) Infraestructura de servicios comunales; vi) Localización y vii) Contorno urbano (Landerreche, 1986; Giraldo, 1991).

La relación entre los atributos y las necesidades, desde su perspectiva axiológica, se ilustra en la tabla 2.

Los primeros cuatro grupos de atributos se relacionan con la *casa* como lugar individual de intimidad, mientras que los tres últimos al *entorno* como sitio intermedio entre el espacio público de interrelaciones sociales y la familia.

La estructura hace referencia al tipo de materiales con que están construidas las viviendas y a la forma como están configurados, con lo cual se determina su estabilidad física, su permanencia o transitoriedad, su capacidad para defender de los peligros externos y para aislar el espacio de intimidad.

El atributo de servicios públicos tiene que ver con el acceso y la calidad de prestación de acueducto, alcantarillado y sanitario, electricidad, recolección de basuras y teléfono.

El espacio se refiere a la dimensión, disponibilidad y distribución de áreas, así como a las condiciones en que son ocupadas, en relación con el número y características de sus ocupantes.

El equipamiento se refiere a aquellos elementos que permiten que la vivienda sea habitada y de cuya dotación depende la satisfacción de necesidades y el grado de confort del hogar. Dentro de estos elementos se encuentran lavamanos, lavadero, lavaplatos, ducha, estufa, muebles y camas.

En el grupo de infraestructura de servicios comunales se encuentran aquellos elementos externos a la casa dentro del ámbito de la comunidad o barrio, que completan el grado de

habitabilidad de la vivienda. Dentro de ellos se encuentran la disposición de dotaciones como alumbrado y el estado del espacio público.

La localización se refiere a circunstancias que consideran la vivienda dentro del habitat urbano. Toma en cuenta factores como las condiciones de riesgo de la zona donde se encuentra, la ubicación respecto a los lugares de trabajo y educación y su afectación por factores contaminantes (Giraldo, 1993).

TABLA 2
PAPEL DE LA VIVIENDA COMO SATISFACTOR DE NECESIDADES
SEGUN CLASIFICACION AXIOLOGICA Y CARACTERISTICAS
DE HABITABILIDAD QUE LE CORRESPONDEN

Necesidades según Categorías Axiológicas	Forma en que interviene la vivienda	Características de habitabilidad
Subsistencia	Proteger, abrigar y dar aislamiento ante el medio ambiente (clima, lluvia, temperatura, sonidos).	Materiales estables y durables. Ubicación en sitio seguro y con aislamiento del clima, las temperaturas y ruidos extremos. Iluminación y aireación adecuadas.
	Apoyar la conservación y recuperación de la salud y ofrecer condiciones de higiene ambiental y personal.	Acceso a agua sana e instalaciones para aseo. Dotación de sistema de evacuación de excretas no contaminante. Recubrimiento para evitar la acción de agentes patógenos. Sistema de eliminación de basuras. Entorno seguro, protegido contra riesgos naturales y no contaminado. Acceso a servicios de asistencia frente a catástrofes y accidentes (bomberos, etc.).
	Sustentar la preparación y consumo de alimentos.	Instalaciones y fuentes de energía para cocinar. Cuarto para comer. Acceso a alimentos y otros bienes de consumo
	Permitir la limpieza y conservación del vestuario.	Instalaciones para lavar y secar la ropa. Ubicación cercana al sitio de trabajo.
	Apoyar el trabajo extradoméstico. Proporcionar el espacio para los trabajos domésticos independientes o por encargo remunerados.	Transporte oportuno y frecuente. Cuartos o talleres cuando se realiza trabajo doméstico.
	Permitir dormir, descansar y procrear.	
Protección	Proporcionar amparo ante posibles enfermedades, agresiones y catástrofes. Conservar los bienes personales, de consumo y durables.	Habitaciones con luz, aireación y ventilación. Disposición de camas. Espacios que permitan la intimidad de las parejas.
	Dar seguridad para afrontar situaciones futuras de riesgo económico.	Lugar estable y seguro. Acceso a servicios preventivos y curativos de salud y de apoyo.
	Servir de morada.	Ahorro para propietarios.

Afecto	Proporcionar el espacio para la vida familiar, del hogar, de pareja y de las relaciones de amistad. Prestar aislamiento del medio social.	Sitio exclusivo e inviolable.
Entendimiento	Ser el ámbito de socialización primaria, educación, estudio.	Espacios para la vida familiar y social, que permitan privacidad e intimidad. Medio social participativo y seguro. Privacidad de espacios y servicios. Lugar para vida cultural familiar y el estudio.
Participación	Permitir el establecimiento de comunicaciones personales con el exterior, el acceso a los servicios comunales, los espacios de encuentro y participación y la integración en las actividades y organizaciones comunales	Acceso a medios de comunicación personal y masivos (correo, teléfono, telégrafo, radio T.V., etc.). Ubicación cercana a centros docentes y culturales, ámbitos de encuentro y participación. Espacio público local con dotaciones y medios de acceso adecuados (alumbrado, vías de circulación y acceso).
Ocio	Espacio para el juego y el tiempo libre.	Lugar para el juego, la diversión y el tiempo libre. Dotaciones para el disfrute del tiempo libre. Acceso a parques y zonas deportivas Lugar de organización y disposición autónomas.
Creación	Espacio de organización, diseño y conformación propios.	Espacio privado para los miembros del hogar, que garanticen intimidad.
Identidad	Territorio propio y autónomo, prestar privacidad e intimidad	Lugar de autodiferenciación que permita autonomía frente a otros hogares
Libertad	Permitir la autodeterminación familiar, favorecer la autoestima	

En el grupo de contorno urbano se toman en cuenta factores generales de la ciudad que afectan las condiciones de habitación de las viviendas.

Este ordenamiento de los atributos es útil para presentar la situación habitacional en relación con distintos actores e instituciones que tienen a su cargo tratar sectorialmente las dimensiones que cubre cada uno de ellos. Para precisar el marco de las actividades de que es objeto por parte de la familia, de la sociedad civil y del Estado.

3.1.2. LA OFERTA Y LA DEMANDA POR VIVIENDA

El marco analítico de definición esencial y operativa de la vivienda nos remite a un bien terminado y únicamente la considera en sus expresiones como valor de uso. La determinación de la vivienda requiere considerar igualmente el régimen económico en el cual se inscribe, esto es mirarla en su carácter de mercancía, como valor de cambio. Esto permite tener una visión más completa de la vivienda y tomar diseñar el sistema de indicadores como instrumento para transformar la realidad es preciso distinguir sus componentes de oferta y demanda y la forma

como se llega a un equilibrio entre ellas, seguir el camino que determina su situación actual y su evolución distinguiendo los procesos de provisión y acceso en su dinámica de mercado. De esta forma, además de describir el estado actual de sus diferentes componentes, pueden identificarse áreas de intervención que tienen lógicas diferentes. Con base en esta idea se abre el espacio para organizar el sistema de indicadores a partir de considerar la problemática de la vivienda distinguiendo analíticamente los factores que influyen en su demanda y en su oferta determinando un equilibrio en este mercado. Y también para tomar en cuenta que además de sus resultados inmediatos en la equidad y el bienestar, la vivienda como sector económico tiene un papel privilegiado para promover el crecimiento económico.

La vivienda tiene peculiaridades como bien de consumo durable cuyo costo es considerablemente elevado en relación con el ingreso corriente de los hogares. Y es, a la vez, un bien inmueble y por este hecho no puede tomarse aisladamente de su localización y de los problemas que se desprenden de la escasez de la tierra urbana (Currie, 1981).

Como punto de partida es preciso detenernos en lo que significa la oferta y la demanda por vivienda en un contexto macroeconómico. Al respecto escribía el profesor Currie:

“Tanto la oferta como la demanda total de vivienda son, en general, enormes. Por cierto, la oferta de vivienda (y por consiguiente la demanda) y la edificación afín constituye una gran proporción de la riqueza acumulada o del patrimonio de una nación. En este sentido, la oferta de vivienda es el resultado de *toda* la construcción efectuada en el pasado, menos la depreciación u obsolescencia, y la demanda es la demanda de ese stock acumulado. Es un bien de consumo que no se consume en el año de su construcción, sino que produce beneficios durante un largo periodo, tal como se reconoce en las leyes tributarias y en las cuentas nacionales, donde el valor anual de los beneficios producidos por la vivienda existente es imputado o conocido como renta de goce. Cuando la vivienda ha sido dada en alquiler, el valor del consumo anual es medido en términos del arriendo efectivamente pagado.”

“Todo esto -añade el profesor Currie- podría parecerles como sacado de un texto de enseñanza elemental, pero en realidad tiene una enorme importancia práctica para los fines de política, ya que significa que (1) la oferta y demanda de vivienda *nueva* constituye sólo una proporción muy pequeña de la oferta y demanda de vivienda *total*, y (2) que la demanda mensual o anual de alojamiento no se mide por el valor de una vivienda terminada sino por su costo o producido durante esos periodos (Currie, 1983, p 62)”

3.1.2.1. La oferta

En esta perspectiva las políticas de vivienda hacen énfasis, generalmente, en los procesos que llevan a la producción y adquisición de este tipo de viviendas. Y de alguna forma el sistema de indicadores propuesto sigue esta dinámica.

El resto de la oferta, las viviendas usadas es objeto de una obsolescencia, en su proceso de consumo, y de reposiciones a partir de las acciones de sus propietarios o poseedores. Desde el punto de vista de la política importa seguir las transacciones comerciales de este tipo de vivienda porque tienen una participación creciente en el mercado de capitales y son un mecanismo que permite el mejoramiento de condiciones habitacionales para un segmento de población que no tiene acceso a la vivienda nueva. Además el parque de vivienda usada es el centro de intervención de las políticas de mejoramiento y entorno.

La oferta de vivienda usada en su casi totalidad es de carácter privado. Y en relación con la de vivienda nueva el papel directo de las instituciones públicas es cada vez menor. Estas circunstancias señalan particularidades del sistema de indicadores enfocado hacia las políticas de vivienda ya que su énfasis se ubica en medidas gubernamentales que buscan regular la oferta de distintas formas a través de mecanismos diversos.

También ha sido el profesor Currie quien ha señalado elementos destacados de la oferta. Se destacan su significativa dependencia de los mercados financieros, y los cambios en las tasas de interés y de los arriendos como determinantes importantes de su dinámica.

De otra parte la oferta por vivienda nueva es segmentada y sus procesos de producción son también diferenciados. Se encuentra de una parte el segmento moderno o capitalista, el segmento de producción para el uso del mismo demandante y el segmento informal (Jaramillo, S., 1994). En estas formas de producción se refleja el grado de modernización del sector

Los factores que determinan la oferta de vivienda en forma significativa son los costos atribuibles a los factores productivos: la tierra, los materiales y la mano de obra, las posibilidades de acceso a los mercados financieros y en particular el comportamiento de las tasas de interés. Depende de las circunstancias que conforman la coyuntura económica y del comportamiento cíclico propio del sector de la construcción.

El sector de construcción de vivienda tiene de otra parte un papel macroeconómico particular que ha sido postulado en la teoría de los sectores líderes de Currie. Posee potencialidades para que dentro de la lógica de satisfacción de necesidades también cumpla un papel en relación con el crecimiento. En él confluyen circunstancias que apalancan el crecimiento favoreciendo la equidad, en el sentido propuesto por la CEPAL (1992).

3.1.2.2. La demanda

Desde un punto de vista económico agregado, los "múltiples factores que entran en la demanda de vivienda pueden encontrar una expresión cuantificable en los arriendos efectivos o imputados, o sea en el costo de oportunidad de no invertir en otra actividad la suma que representa el valor de la casa" (Currie, 1982). En términos físicos, el número, la composición y

las características de los núcleos familiares dan lugar a los requerimientos para satisfacer sus necesidades, esto es a la demanda potencial por vivienda. Esta demanda se hace efectiva a partir de los recursos de que disponen los hogares y de sus preferencias.

La demanda potencial por vivienda abarca al conjunto de las familias y es prácticamente insaciable. Parte de esta demanda es latente y para que se convierta en efectiva inciden las capacidades reales de las familias para acceder a las viviendas. El aumento de la demanda por vivienda está determinado por la tasa de formación de nuevas familias y por los factores que como los niveles de ingreso y ahorro de los hogares permiten a las familias convertirse en demandantes efectivos.

Además la demanda de vivienda depende de factores financieros, lo que hace que sea susceptible de ser dinamizada a través de estímulos externos, que afecten la disponibilidad de fondos para préstamos y subsidios, el valor de la cuota inicial, la extensión del periodo de pago, la tasa de interés y los precios de los alquileres (Currie, 1974).

Un importante aspecto de la demanda por vivienda es frecuentemente pasado por alto: su inelasticidad al ingreso. Cuando la familia incrementa su ingreso, el gasto en vivienda no aumenta proporcionalmente. Esto es particularmente cierto para los estratos bajos donde la demanda por alimentos y vestuario es anormalmente baja y los incrementos en el ingreso son inicialmente orientados a cubrir tales necesidades.

3.1.2.3. Déficit habitacional como relación entre oferta y demanda potencial

El déficit habitacional expresa la relación entre la demanda potencial por vivienda digna y la oferta disponible. Su determinación implica la inclusión de una norma valorativa, y hasta cierto punto arbitraria, respecto a lo que es la vivienda habitable, es decir que permita objetivamente la satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo no toda la demanda potencial es déficit ya que ésta es prácticamente inagotable y abarca todos los estratos de la población.

La solución del déficit implica que el crecimiento de la oferta por vivienda nueva sea superior a la tasa de formación de nuevos hogares y además que las nuevas viviendas cumplan con los estándares que lleven a calificarlas como habitables.

El análisis del déficit habitacional es una forma particular de cuantificar las condiciones de pobreza desde una posición que hace énfasis en las necesidades que se relacionan con la vivienda. Su particularidad se encuentra en la forma como mide esta parte de la pobreza en términos de unidades de vivienda faltantes o de unidades afectadas por determinadas carencias en relación con determinadas pautas normativas.

3.2. MARCO DE REPRESENTACION PARA EL SISTEMA DE INDICADORES DE VIVIENDA

El recorrido que hemos seguido ha partido de definir la vivienda en relación con la satisfacción de necesidades, de identificar los componentes y categorías que inciden en la dinámica de su provisión y consumo. Sobre estas bases, y teniendo en cuenta además el esquema de representación de los procesos sociales siguiendo las etapas hacia el logro de fines esenciales, en la presente sección se avanza hacia la descripción de un marco de organización de la información del sistema de indicadores de vivienda para llegar a una propuesta de indicadores a tomar en cuenta para su conformación.

3.2.1. EL MARCO DE REPRESENTACIÓN

En la integración de los tres enfoques conceptuales que hemos mencionado es posible definir los elementos centrales del marco de selección y ordenamiento de los indicadores para el sistema de indicadores de vivienda, señalando los temas prioritarios a tomar en cuenta y las interrelaciones entre sus principales componentes.

De la conceptualización de la vivienda se toma el enfoque de análisis de su habitabilidad a partir de considerar los atributos que la componen. Sobre esta base se tiene una guía para describir el *stock* de vivienda (casa y entorno) en su relación con la demanda, a partir de lo cual se remite a la consideración del grado de satisfacción de las necesidades habitacionales de los hogares. Adoptar esta orientación nos lleva a precisar el impacto que se obtiene en la dirección de la meta de lograr que el derecho a una vivienda digna tenga aplicación universal. Y de otra parte, se ponen de manifiesto elementos de los insumos y procesos que inciden en el logro de un objetivo que tiene que ver con una multiplicidad de atributos y en el cual interviene una diversidad de instituciones y actores. La conceptualización de la vivienda como vector de atributos es un marco analítico estático pero en la perspectiva del sistema de indicadores determina todos sus componentes.

La consideración de la vivienda en una dinámica de mercado rescata el papel que tiene frente al crecimiento económico, que aunque no es un fin que tenga justificación en sí mismo es una condición necesaria para alcanzar las metas relacionadas con el bienestar, dentro de un enfoque que favorezca la equidad. De otra parte señala la importancia de considerar diferenciadamente los procesos de la oferta y de la demanda, y las características de la vivienda como bien inmueble de consumo durable, de precio que supera considerablemente el ingreso medio de los hogares y con una dinámica económica que se encuentra determinada en buena medida por el sector financiero. Al combinar estos planteamientos con la definición de la vivienda como vector de atributos se pone en evidencia la necesidad de considerar distintos elementos de la oferta y la demanda para lograr no sólo rentabilidad y crecimiento sino también habitabilidad.

En fin el esquema insumo-proceso-resultado-impacto lleva a descomponer el recorrido de la oferta y la demanda y a identificar el papel de distintos agentes para lograr la aplicación general del derecho a la vivienda digna y permite un acercamiento a la consideración de la eficiencia de las acciones realizadas. La puesta en práctica de este esquema implica tomar en cuenta las orientaciones de las políticas y las características y las formas de implementación de los programas de vivienda.

La ilustración 3 representa la forma como se integran estos tres componentes en un marco que permite organizar los temas a que se refieren los indicadores y determinar sus interrelaciones siguiendo los esquemas oferta-demanda y recursos-procesos-resultados-impacto. En la división horizontal de la ilustración se destaca la separación entre oferta y demanda y en la vertical las etapas que llevan de los insumos al impacto. Dadas las limitaciones de información y la necesidad de simplificar el sistema, la consideración de la vivienda en términos de atributos se circunscribe a la fase de impacto, que se divide entre impacto por atributo e impacto general. En el primero de esos grupos se consideran el "ajuste" entre la oferta y la demanda potencial que permite la satisfacción de necesidades básicas, para cada atributo. Y el segundo se dirige a precisar los cambios que se producen sobre el déficit habitacional y la calidad de las viviendas. En el campo de la oferta se incluye el impacto sobre el crecimiento económico. Uno y otro se refieren a las dimensiones del bienestar, que se completan con las relativas a la equidad en términos de dar prioridad a los más pobres y de hacer más equitativa la distribución del ingreso.

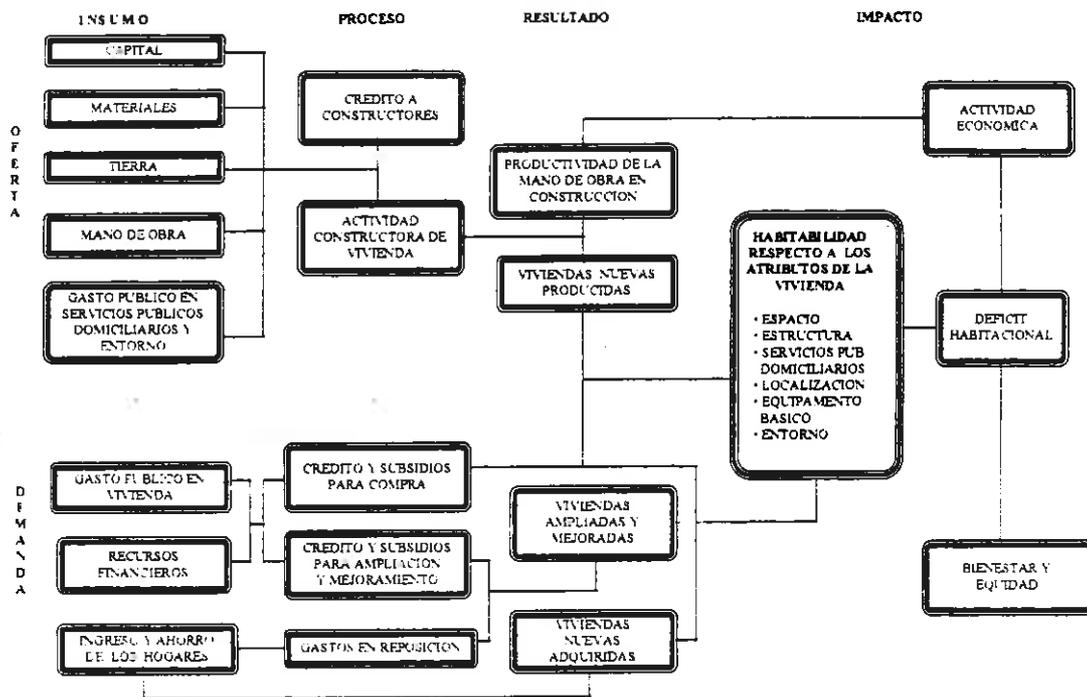
Los insumos de la oferta se refieren a los factores de producción y a la inversión pública en servicios públicos y entorno y los de la demanda a los ingresos y ahorros de los hogares, la disponibilidad de recursos financieros para adquisición y mejoramiento de vivienda y el gasto público social sectorial.

El proceso de la oferta hace referencia a la forma como se lleva a cabo la actividad constructora que se encuentra a cargo principalmente de las empresas privadas. Y en el de la demanda se destacan los programas públicos para compra y mejoramiento de vivienda.

Para dar cuenta del problema global de la vivienda el esquema de representación considera la oferta y demanda por vivienda nueva y usada pero destaca dentro del proceso las acciones que inciden especialmente en la nueva. En relación con la usada se siguen las acciones relativas a ampliación y mejoramiento.

Por último, como producto de los procesos considerados se encuentran las viviendas construidas, la productividad de la mano de obra del sector (oferta) y las viviendas adquiridas y mejoradas (demanda).

ILUSTRACION N° 3
MARCO DE REPRESENTACION DEL SISTEMA DE INDICADORES DE VIVIENDA



3.2.2. LOS INDICADORES PROPUESTOS

La selección y definición de los indicadores del sistema no se deduce directamente del marco de representación. Este sólo provee una identificación de temas, de interrelaciones y una forma de ordenamiento. Para este propósito se requiere de otro tipo de consideraciones y procesos dentro de los cuales se destacan:

- El análisis de las fuentes estadísticas existentes, de la forma como se explotan y de las posibilidades de su desarrollo. La producción estadística es la materia prima del sistema de indicadores y es preciso contar con un diagnóstico sobre ella que no sólo posibilite la selección sobre lo actualmente disponible, sino que también permita definir el contenido y características de lo faltante en términos de ampliaciones, salidas adicionales o nuevas investigaciones. La evaluación necesaria no sólo hace referencia al contenido formal de las fuentes sino también a la calidad, consistencia y regularidad de la información que se produce.
- Tener en cuenta que cada uno de los indicadores debe cumplir con una serie de características: validez (expresar adecuadamente el fenómeno a que se refiere), relevancia (captar un aspecto destacado de la realidad social que guarde relación con su papel dentro del sistema), eficiencia (expresar en forma exacta el fenómeno) y suficiencia (expresar por sí mismo el fenómeno sin ser redundante con otros indicadores) (Mukherjee, 1976)

- La captación de los fenómenos y de sus interrelaciones requiere, por otra parte, de un trabajo que lleve a precisar la forma de construcción de los indicadores de forma que capten sintéticamente sus expresiones más destacadas y se llegue a una batería reducida de ellos. Este resultado no es tampoco consecuencia mecánica del marco de representación y para lograrlo se requiere en muchos casos de ensayar distintas posibilidades y técnicas.
- Determinar el tipo de usuarios del sistema y definir su ubicación institucional, sus intereses, necesidades de información y funciones. Sobre esta base se tienen elementos útiles para precisar el tipo de indicadores, su nivel de detalle y su alcance.
- Considerar que los indicadores, en lo posible, deben dar cuenta de la evolución de los fenómenos y que en su articulación dentro del sistema juegan un papel importante ciertas variables de clasificación que sirven de enlace e ilustran diferencias sociales relevantes (zonas urbanas y rurales, niveles de ingreso, grupos sociales).

En la tabla 3 se relacionan un conjunto de indicadores que organizados dentro de la lógica del esquema de representación propuesto, podrían ser la base inicial del sistema de indicadores de vivienda. La intención, más que llegar a una propuesta definitiva, es presentar un ejemplo sobre la forma de seleccionar y organizar los indicadores dentro de la perspectiva expuesta y considerando las limitaciones de la información de base.

Los indicadores fueron escogidos tomando en cuenta el inventario de fuentes estadísticas sobre construcción y vivienda elaborado con base en los trabajos del comité sectorial que agrupa distintas entidades públicas y privadas (MDE-DVC-PNUD COL/93/001, 1994). Fueron consultados igualmente distintos trabajos que proponen indicadores sobre vivienda Naciones Unidas (1989), DNP (1993), Rob Vos (1993) y los elaborados por HABITAT (1995) en el proceso preparatorio de la Segunda Conferencia Mundial sobre asentamientos humanos a realizarse en Estambul en 1996, buscando tomar aquellos que muestren la interrelación entre variables de acuerdo al proceso que va de recursos a fines.

La selección se hizo no sólo restringiendo el alcance de los indicadores a las estadísticas disponibles en el presente, sino abarcando también las que son posibles de obtener con ciertos cambios y ampliaciones en la producción estadística y buscando llegar a un número relativamente pequeño de indicadores que señale dimensiones e interrelaciones importantes.

Los indicadores de insumo muestran la magnitud de los recursos destinados socialmente a la vivienda y destacan los factores que condicionan las dinámicas de la oferta y la demanda. Para representar los procesos y productos relativos a la oferta se toman indicadores de la actividad constructora de vivienda, fundamentalmente a cargo del sector privado, mientras que en los que se refieren a la demanda se hace énfasis en los programas públicos (contrastando logros contra metas) y en los efectos de las regulaciones públicas.

Los indicadores de oferta enfatizan el proceso de construcción de vivienda nueva, señalando la evolución de los recursos que se destina a ella y su relación con el total de recursos disponibles para el conjunto de la economía. Se incluyen los destinados a tierra y a obras de urbanización, que en la actualidad sólo pueden obtenerse parcialmente para algunas ciudades. Los

TABLA No. 3

INSUMO	PROCESO	RESULTADO	IMPACTO
<p>O Inversión pública y privada en vivienda como proporción del PIB</p> <p>F Inversión per cápita en vivienda</p> <p>E Gasto urbano percápita en infraestructura del PIB</p> <p>R Meses de tierra urbana disponible para construcción de vivienda</p> <p>T Multiplicador de la urbanización de tierra</p> <p>A Índice de producción de insumos básicos</p> <p>Índice de costos directos de la construcción de vivienda</p> <p>Diferencia entre tasa de interés promedio para constructores de vivienda (VIS y NO VIS) y DTF</p> <p>Crédito aprobado a constructores formales como proporción del crédito total del sistema financiero (VIS y NO VIS)</p> <p>Participación de los arrendatarios, electivos e imputados, en el gas, total de los hogares</p> <p>Proporción entre ingreso medio de los hogares y precio medio una vivienda nueva</p> <p>Proporción de hogares con capacidad para pagar el crédito hipotecario de una vivienda de precio medio</p> <p>Proporción de hogares con ingresos de hasta 4 SML con capacidad de pago de crédito hipotecario de una VIS típica</p> <p>Proporción entre alquiler e ingreso medio por quintiles de ingreso (para arrendatarios)</p> <p>Proporción de hogares que gastan más del 30% de su ingreso en vivienda por quintiles de ingreso</p> <p>Gasto público en vivienda y servicios públicos domiciliarios como % del PIB</p> <p>Proporción del subsidio de vivienda en relación con el precio promedio de una VIS</p> <p>Proporción del gasto público en vivienda dedicado a administrar en relación con el gasto total en vivienda</p> <p>Cartera hipotecaria como proporción de la cartera total del sistema financiero</p> <p>Diferencia entre tasa de interés promedio para compra de vivienda (VIS y NO VIS) y DTF</p> <p>Distribución de hogares por tipo de tenencia de la vivienda que ocupan según quintiles de ingreso</p>	<p>Índice de metros cuadrados licenciados para vivienda</p> <p>Índice de áreas iniciadas para la construcción de vivienda nueva VIS y NO VIS</p> <p>Índice de viviendas nuevas iniciadas para vis y no vis</p> <p>Hectáreas de tierra urbanizada para construcción de vivienda</p> <p>Crédito entregado a constructores formales como proporción de crédito total del sistema financiero</p> <p>Índice de créditos entregados a constructores para construcción de vivienda</p> <p>Proporción de créditos entregados a constructores en relación a la inversión sectorial total</p> <p>Proporción de hogares con crédito para vivienda con crédito y/o subsidio</p> <p>Créditos entregados para compra de vivienda nueva vis y no vis</p> <p>Créditos entregados para ampliación o mejoramiento de vivienda</p> <p>Subsidios asignados y pagados por nivel de ingreso de los hogares</p> <p>Viviendas en programas asociativo con asistencia técnica</p> <p>Participación del gasto de los hogares en vivienda y servicios públicos en el ingreso de los hogares</p> <p>Tarifa media de servicios públicos domiciliarios por unidad de consumo según niveles de ingreso de los hogares</p>	<p>Índice de viviendas nuevas terminadas (vis y no vis)</p> <p>Viviendas terminadas por mil habitantes (vis y no vis)</p> <p>Índice de precios de vivienda nueva por metro cuadrado (vis y no vis)</p> <p>Horas hombre en empleo directo formal por metro cuadrado</p> <p>Área media construida por vivienda vis y no vis</p> <p>Participación de la construcción formal en el total de metros cuadrados construidos en vivienda</p> <p>Relación entre hogares nuevos constituidos y viviendas nuevas</p> <p>Índice de viviendas nuevas adquiridas</p> <p>Viviendas nuevas adquiridas por 1000 habitantes</p> <p>Proporción del logro en relación con los resultados propuestos en las políticas por tipo de programa</p>	<p>Contribución del sector de construcción de vivienda al crecimiento del PIB</p> <p>Participación de la vivienda en la formación bruta de capital fijo</p> <p>Participación del sector en el total de empleo y salarios</p> <p>ATRIBUTOS</p> <p>ESPACIO</p> <ul style="list-style-type: none"> % de Hogares en hacinamiento crítico Hogares por vivienda <p>Núcleos familiares por hogar y vivienda</p> <p>ESTRUCTURA</p> <ul style="list-style-type: none"> % de viviendas con materiales permanentes % de viviendas con materiales transitorios <p>SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> % de viviendas con conexión o acceso y regularidad en servicios de agua y alcantarillado % de viviendas con conexión o acceso y regularidad en recolección de basuras. % de viviendas con conexión o acceso y regularidad en servicio de electricidad % de viviendas con conexión o acceso y regularidad en servicio de teléfono % de viviendas con conexión o acceso y regularidad en servicio de gas domiciliario % de horas con servicio de agua <p>LOCALIZACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> % de viviendas en zonas de riesgo Tiempo promedio de transporte a trabajo y estudio % de viviendas en zonas de contaminación. <p>EQUIPAMIENTO BÁSICO</p> <ul style="list-style-type: none"> % de hogares con muebles y enseres básicos % de hogares con electrodomésticos no básicos y otros equipamientos <p>ENTORNO</p> <ul style="list-style-type: none"> % de hogares urbanos por tipo de equipamiento comunal % de hogares por condición de vías de acceso <p>Disminución del déficit habitacional</p> <ul style="list-style-type: none"> Índice de calidad de vivienda por atributos Proporción de población sin vivienda Índice de focalización del gasto público en vivienda Efecto redistributivo del gasto público en vivienda

1/ Definido como el número de hectáreas disponibles dividido por la tasa de crecimiento de la construcción de vivienda

2/ Definido como la proporción entre el precio medio de una hectárea de tierra urbanizada y una hectárea de tierra no urbanizada

3/ Definido como la proporción entre el promedio anual de la tasa de interés pagada por los constructores para financiar la construcción de vivienda (vis y no vis) y la tasa de interés promedio de la economía

4/ Definido como la relación porcentual entre el número total de hogares y aquellos que tienen ingresos suficientes para cumplir con los requisitos impuestos por las entidades financiadoras para otorgar un crédito hipotecario, para la compra de una vivienda

5/ Definido como la relación porcentual entre el número total de hogares y aquellos que tienen ingresos suficientes para cumplir con los requisitos impuestos por las entidades financiadoras para otorgar un crédito hipotecario, para la compra de una vivienda

6/ Definido como la proporción entre el promedio anual de la tasa de interés pagada por los compradores de vivienda (vis y no vis) y la tasa de interés promedio de la economía

7/ Definido como el promedio de horas hombre empleadas en la producción de cada metro cuadrado de vivienda

8/ Definido como el número de nuevos hogares dividido entre el número total de nuevas viviendas construidas en un periodo corriente

indicadores de proceso se refieren a las etapas de la provisión de viviendas nuevas: licencias, construcción propiamente dicha, movimiento de créditos para actividad; y los de producto se encuentran relacionados con las viviendas terminadas y la productividad del sector. Las categorías que se destacan en el análisis de la oferta y que llevan a diferenciar componentes importantes de ella son: construcción formal e informal, vivienda VIS y no VIS y rangos de precios de las viviendas. Y dentro de las unidades de medida a que se recurre se encuentran las viviendas, los metros cuadrados construidos y el valor de los flujos de capital. Y como indicadores de impacto atribuibles específicamente a la oferta se proponen la contribución del sector al crecimiento del producto, del empleo y de las remuneraciones.

Los indicadores de la demanda consideran la evolución y participación de los recursos de los hogares destinados a vivienda (ingresos, crédito y gasto público), destacando la carga que representan los gastos en vivienda y la capacidad de los hogares para acceder a servicios de crédito. Los indicadores de proceso expresan los flujos que sigue la aplicación de los programas de crédito y subsidios, tanto para compra de vivienda como para mejoramiento y ampliación. Los indicadores de resultado se refieren a las viviendas adquiridas y mejoradas y los de impacto al "ajuste" entre oferta y demanda expresado en términos de la evolución de los atributos, del déficit habitacional y recurriendo al índice de calidad de vivienda (CENAC, 1993). Los indicadores de impacto tocan igualmente los cambios en la equidad, recurriendo a medidas sobre el grado de focalización de los programas y el efecto redistributivo que produce el gasto social.

Los títulos de los indicadores no señalan en todos los casos las variables de clasificación pertinentes. En algunos casos se requiere desagregar la información por tipo de entidades, origen de los recursos, clase de gasto, niveles de ingreso, características de los atributos, regiones, divisiones territoriales, etc. A este nivel de detalle no llega la propuesta.

El resultado del ejercicio de aplicar los criterios de definición y ordenamiento de los indicadores a partir de los criterios expuestos muestra que aunque existe información sobre la mayor parte de los temas, sobre otros hay carencias importantes. Se destacan los vacíos relativos a tierra y entorno y la falta de integración entre las fuentes para poder seguir el camino de insumos a impactos en referencia al mismo fenómeno. De esta forma, el trabajo de selección de indicadores en la perspectiva sistémica no logra en primera instancia, un resultado que corresponda plenamente con las orientaciones planteadas. Sin embargo acoger esta orientación nos coloca ante una perspectiva que da un sentido a los indicadores precisando su alcance y sus limitaciones. Y de otra parte, permite dinamizar el sistema estadístico al precisar sus limitaciones y al analizar la consistencia de la información procedente de distintas fuentes. Los sistemas de indicadores son la conciencia crítica de la producción estadística y aunque no pueden ir más allá de lo que esta ofrece en un momento dado, el esfuerzo por su conformación se prolonga en la perspectiva de orientar, mejorar y ampliar la producción de información.

Referencias Bibliográficas

- Arcos, Óscar (1995): Módulo de seguimiento y evaluación de la política urbana. MDE. Viceministerio de Vivienda.
- Bachelard, Gaston (1991): La poética del espacio, Buenos Aires, F.C.E, segunda reimpresión argentina. Primera edición en francés 1957.
- Beer, Stafford (1988): Diagnosing the system for organizations, John Wiley & Sons, Oxford. Great Britain, citado por Espinosa (1993)
- Bollnow, Otto F. (1993): El hombre y su casa, En: Revista de Camacol, No. 56, septiembre. Traducción del libro Mensch und Raum (Hombre y espacio), publicado en 1963 en Stuttgart, Ed. W. Kohlhammer.
- CAMACOL (1983): Controversia sobre el plan de vivienda sin cuota inicial, Bogotá
- CENAC (1993): Estudio de las necesidades habitacionales de la población residente en algunos municipios de Colombia. Aspectos teóricos y metodológicos. Policopiado, Santafé de Bogotá.
- CEPAL, Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay (DGEC) (1988). Indicadores Censales de Satisfacción de Necesidades Básicas. Policopiado, Montevideo
- CEPAL (1992): Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Santiago de Chile.
- Currie, Lauchlin (1974): La estrategia del sector líder en el crecimiento económico acelerado. En Currie (1982).
- (1981): Las políticas de vivienda. En Currie (1982)
- (1982): Políticas de crecimiento y desarrollo. Una selección de escritos de los últimos diez años. Banco de la República, Bogotá
- (1983): "Nuevas reflexiones sobre oferta y demanda de vivienda". En: Camacol (1983), Bogotá.

- DNP, CID, SIS Presidencia de la República (1993): Planes de desarrollo, sistemas de seguimiento y evaluación. Santafé de Bogotá.
- DNP-UDS-DIOGS (1993): "Sistema de indicadores sociodemográficos para Colombia". En: DNP, CID, SIS Presidencia de la República.
- DNP, CID, Secretaría de Información y Sistemas Presidencia de la República (1993): Planes de desarrollo, sistemas de seguimiento y evaluación. Santafé de Bogotá.
- Espejo, Raúl (1993): Estrategia, estructura y administración de información. En: DNP, CID, SIS Presidencia de la República, págs. 17-27.
- Espinosa, Angela (1993): Definición, seguimiento y evaluación de políticas vs. necesidades de manejo de información. En: DNP, CID, SIS Presidencia de la República (1993), págs. 170-189.
- Fresneda, Oscar con la colaboración de Cortés, Juan Carlos (1995): Proposiciones para un sistema de indicadores de Vivienda, Seminario Internacional sobre Indicadores Sociales - DANE, policopiado, Santafé de Bogotá.
- Giraldo, Fabio (1990): Vivienda y calidad de Vida, En: Revista Camacol No. 43, Bogotá.
- (1993): Hacia una nueva concepción de la vivienda y el desarrollo urbano: En FEDESARROLLO, SER. Coyuntura social, No. 9, noviembre.
- (1996): Ciudades y ciudadanía. La Política Urbana del Salto Social. Documento Síntesis MDE, policopiado, Bogotá.
- HABITAT (1995): Indicators Program-Monitoring the shelter sector, Vol. 3, Housing indicators review The survey instrument. Programa conjunto HABITAT y Banco Mundial. Nairobi.
- Heidegger, Martin (1993) El amigo de la casa, En: Revista de Camacol, No. 56, septiembre
- Hopenhayn Martin. (1990) "Necesidades humanas y desarrollo". En: ILPES, ISS, ILDIS. Necesidades básicas y desarrollo. La Paz, Bolivia.
- INURBE, HABITAT (1992): Inventario de Zonas Subnormales, Bogotá.

- Jaramillo, Samuel (1990): Las necesidades habitacionales de la población bogotana. En: Revista de Camacol No. 43, Bogotá.
- Landerreche, Oscar (1986): Demandas futuras por vivienda popular. En : Revista Camacol No. 28, Bogotá.
- Lasso, Francisco J. Sistema de Información Socio-Económica. Propuesta técnica para el desarrollo e implementación. DNP-UDS-DIOGS, 1992.
- Ministerio de Desarrollo Económico, Dirección de Vivienda y Construcción, Proyecto de apoyo a la Gestión Urbana (MDE-DVC-PNUD COL/93/001) (1994): Inventario de fuentes de información para el sector de la vivienda y construcción. MDE, policopiado, Santafé de Bogotá.
- Ministerio de Desarrollo. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable (1995): Ciudades y ciudadanía. La política urbana del Salto Social. Santafé de Bogotá.
- Max-neef, Manfred et alt. (1986): Desarrollo a Escala Humana: Una opción para el futuro. Cepaur, Fundación Dag Hammarskjold.
- Molina, Humberto (editor) (1979): Colombia: Vivienda y Subdesarrollo Urbano, CPU, FINISPRO, Bogotá.
- Morin, Edgar (1977): El Método. La naturaleza de la naturaleza. Madrid, ediciones cátedra S.A.
- Mukherjee, Ramkrishna (1976). "The construction of social indicators". En UNESCO, 1976
- Naciones Unidas (1974): Hacia un sistema de estadísticas sociales y demográficas. N. U. New York.
- (1989). Manual de indicadores sociales. N.U., Nueva York.
- UNESCO (1976) The use of socio-economic indicators in development planning. The Unesco Press, Paris
- Vos, Rob (1993). "Hacia un sistema de indicadores sociales para América Latina" En DNP-CID. Secretaria de Información y de Sistemas Presidencia de la República

IV. MEJORES PRÁCTICAS

La Constitución y la Política Urbana de Colombia: Una propuesta institucional para la Ciudad del Siglo XXI

Programa la Cultura del Agua: Capacitación y Asistencia Técnica

Apartadó: Una realidad urbana y social en proceso. La visión integral de un programa piloto en un Municipio de Colombia

Proyecto Tintal Central: Una obra colectiva para formar Ciudad

Mejoramiento de vivienda indígena en el Trópico Húmedo - Amazonas.

Programa de Aulas Ambientales

Hacia una propuesta para la generación de indicadores de desarrollo alternativo

**HACIA UNA PROPUESTA PARA LA
GENERACION DE INDICADORES DE
DESARROLLO ALTERNATIVO¹
- Versión preinstrumental -**

Santafé de Bogotá, Mayo de 1996

¹ Este documento no expresa una posición oficial del gobierno colombiano ni compromete a las entidades para las cuales trabajan quienes lo elaboraron.

Desde el punto de vista de la proporción de oferta entre productos manufacturados y "naturales" las "plazas de mercado" también llevan ventaja. Si evaluamos en términos de espacio las proporciones entre plazas y supermercados es inversa en este aspecto, lo que podría significarnos un valoración diferente de nuestro consumo, en un lugar más tendiente a lo "natural" y en el otro más hacia lo manufacturado.

Enfrentar hoy el problema de las plazas de mercado, valorando los aspectos aquí señalados significa abrir nuevas perspectivas que no excluyan experiencias sociales valiosas que, de una u otra forma, más que expresión de rezagos del pasado "premoderno" que debemos "superar", podrían ser asumidas como potencialidades ambientales que debemos explorar más a fondo.

Esto no significa por supuesto que olvidemos los diversos problemas que estos lugares afrontan. Pero podrían ser realidades urbanas que intentemos, como lo propone el Programa de Aulas Ambientales del Ministerio del Medio Ambiente, transformar en espacios que nos demuestren que el camino de la destrucción y exclusión no es el único posible.

El caso de la galería de Santa Helena en Santiago de Cali es uno de ellos y para la ciudad no es despreciable.

1. Es el centro de abastecimiento de víveres y alimentos más importante de la ciudad, en tres sentidos:
 - a. Allí confluyen muchos comerciantes mayoristas y minoristas de la ciudad y localidades cercanas para abastecer sus negocios de alimentos y, aunque no está cuantificado con exactitud, numerosas familias compran allí sus alimentos semanal ó quincenalmente.
 - b. Los vendedores provienen de diferentes veredas de municipios del Departamento del Valle del Cauca y Norte del Cauca, hasta el punto que podría afirmarse que es un *lugar de encuentro regional* no valorado como tal.
 - c. Es el centro de abastecimiento que involucra mayor área, tanto en su estructura como en la ocupación del espacio urbano.
2. Santa Helena está ubicado en un punto neurálgico de la ciudad. Ocupa y afecta el *par vial* constituido por las carreras 23 y 25, por donde fluye buena parte del tráfico vehicular en sentido Norte-Sur (carrera 23) y Sur-Norte (carrera 25); este *par vial* fue diseñado con el fin de amortiguar el tráfico vehicular por el centro de la ciudad, permitiendo en teoría comunicar rápidamente el sur de la ciudad con puntos neurálgicos como las clínicas del norte (Remedios e ISS), la Central de Transportes y la Autopista Cali-Yumbo (zona industrial), y dar lugar al paso rápido de los vehículos que ingresan a la ciudad provenientes del norte del departamento y del país.

3. Es un punto de referencia de la ciudad y los usuarios, tanto para compradores como para vendedores. Santa Helena es reconocida como una de las áreas que identifican a la ciudad, para bien y para mal.
4. En Santa Helena se concentran diversos conflictos que podrían tipificarse como característicos de un ambiente no atendido: salubridad pública, organización espacial y temporal, reciclaje, tránsito, estética urbana... Las iniciativas parciales lo que conseguirían, muy probablemente, es transformarse en nuevos factores de conflicto.

Esto presupone la transformación de las actitudes, los hábitos, los valores e incluso de las formas de intercambio y socialidad que potencian la emergencia de esos conflictos, tratados hasta ahora como un problema simple de "ubicación" y en la mayoría de los casos de racionalidad urbana. Como parte de un *programa nacional* sería un reto conceptual y operativo en la búsqueda de alternativas a los Centros de Abastecimiento Alimentario Urbano.

Sin embargo, para la quebrada De Limas el tiempo sigue transcurriendo lentamente, mientras atraviesa agonizante otros barrios de Ciudad Bolívar, como el Bella Flor, Mirador, Paraíso, Nutibara, Juan Pablo II y San Francisco para luego ir a desembocar al río Tunjuelito. Por esta razón, la comunidad de Las Manitas sabe que el esfuerzo realizado tiene que ser a largo plazo y entrelazado con otros esfuerzos y voluntades; públicas y privadas, institucionales o ciudadanas. De lo contrario, su cauce desembocará en la desilusión y en el deterioro de la calidad de vida de miles de habitantes de Ciudad Bolívar.

Al fin y al cabo, para los habitantes de Las Manitas éste fue un período de aprendizaje, durante el cual comprendieron que la recuperación de la quebrada y del pozo comunal —a través del Aula Ambiental del barrio— contribuyó a su reencuentro e integración, al inicio de un proceso de aprendizaje ambiental que consiste en “aprender haciendo”, a propiciar la necesaria coordinación interinstitucional y comunitaria para el logro de los propósitos trazados y a transformar los espacios de muerte, que como la quebrada De Limas, ya no sirvan como botadero de desilusiones, desechos y cadáveres, sino como fuente de salud, vida y sobre todo, esperanza.

Santafé de Bogotá, marzo 26 de 1995

Aulas Ambientales en Cali

Proyecto Santa Helena

Las alternativas ambientales para nuestras ciudades deben enfrentar no sólo las parcialidades de las soluciones, que hasta el momento han significado nuevos y renovados problemas cada vez más costosos de resolver, sino que deben enfrentar nuestras formas de valorar la realidad.

Los *centros de abastecimiento alimentario urbano*, es decir, aquellos lugares donde vamos a comprar nuestros “víveres y abarrotes”, son un buen ejemplo de nuestra manera simplificada de planificar y de soñar. Pareciera que estamos frente a una realidad que no admite dudas: el modelo hacia el que todos deben tender es el *supermarket*. Parece que usar los supermercados como lugar de compra es el destino ineludible que todos debemos seguir; incluso se considera como sinónimo de “racionalidad” y “orden” la desaparición de las “Plazas de Mercado” o “Galerías”.

En efecto, las “Galerías” o “Plazas de Mercado” han sido consideradas por los planificadores urbanos como obstáculos que deben ser erradicados de las ciudades, en la medida que representan un pasado indeseable (mal oliente, desorganizado, anquilosado)

Como muchas de nuestras realidades es necesario, antes que negarla, evaluarla en sus potencialidades y limitaciones. En primer lugar reconociendo los procesos de socialización y funcionalidad que cumplen estos mercados urbanos, que como dice el

maestro Martín Barbero “están a mitad de camino entre el mercado campesino y el supermercado...”, un “lugar” “aún no homogeneizado ni funcionalizado completamente, aún no digerido por la maquinaria mercantil...” Espacios de significación y resignificación de los imaginarios urbanos, formas de encuentro urbano/rural, lugares en los que se convoca la ciudadanía en un encuentro con el campo, con alimentos “naturales”, con “remedios” de yerbas y curanderos, en los que aún alguien escucha al comprador y el regateo se convierte en un momento de socialidad.

La misma necesidad de intermediación entre un oferente y un demandante, excluida por la información impresa en los supermercados, presupone la puesta en juego de juicios de valor sobre los objetos que se ponen en venta permitiendo a su vez el encuentro de actores provenientes de realidades diferentes (tanto desde el punto de vista espacial, ciudad/campo, como socio-económico). Esta puesta en juego abre las posibilidades de valorar los alimentos desde perspectivas diversas, permitiendo de alguna manera la puesta en cuestión de la homogeneización de los gustos. De cierta forma la oferta de los productos no procesados en los supermercados presupone unos gustos homogéneos: esto se ejemplifica en el reducido número de variedades de un mismo producto no procesado que es frecuente en sus estantes, muy por el contrario con los productos “industriales” en los que opera una lógica diferente. Pareciera que en los supermercados se presupone que la variedad del producto no procesado (es decir lo que solemos llamar “natural”) fuera homogéneo y que más bien la diversidad se debe entender como un problema de “marca”. ¿Podríamos aventurar en esta forma de tratar lo agrícola una visión urbana que simplifica lo rural?

Esto pareciera una sutileza que no merece nuestra atención, pero si relacionamos estos “gustos” con nuestra biodiversidad, tan alabada en los discursos y en los cursos de ecología, tendríamos una faceta nada despreciable de cómo nuestra forma de valorar lo diferente empobrece nuestras alternativas y a la larga presiona hacia la reducción de la misma biodiversidad que tanto alabamos. Pero si entendemos –como lo vienen haciendo cada vez con mayor frecuencia los estudiosos– que esta biodiversidad es de muchas formas expresión y sustento de nuestra diversidad cultural. En otras palabras al reducir nuestros gustos por las diferentes variedades de un mismo producto “natural”, ¿no estamos de alguna forma presionando a la reducción de su oferta? ¿Por qué nuestra dieta moderna ha reducido de una manera tan drástica la diversidad de alimentos que consumimos? ¿Y esta demanda no tiene que ver con la reducción de la producción y esta a su vez con la disminución de la diversidad?

Si observamos los mercados urbanos desde el punto de vista de los materiales de empaque que predominan encontramos que ambientalmente parecen ser más viables que los de los supermercados. En efecto, el uso de canastos, de papel, e incluso la exclusión de cualquier forma de empaque, impensable en los supermercados, muestra una actitud menos derrochadora: ¿Se ha fijado usted que a veces un solo producto comprado en el supermercado involucra dos y tres empaques, casi siempre de plástico?

misma Carmelina “a nosotros ya no nos extrañan las promesas de gente del gobierno y de algunas fundaciones que nos ofrecen ‘el cielo y la tierra’ para la solución de nuestros problemas y que a la ‘hora del té’ jamás vuelven a aparecer”. De manera que vencer estas resistencias en los pobladores del barrio era cuestión de paciencia, persistencia, pero sobre todo de resultados...

Un claro ejemplo de ello fue la actitud reticente de algunos ancianos del barrio, quienes manifestaron su desacuerdo con la tarea de sembrar árboles ya que, según ellos, con el transcurrir del tiempo, éstos se convertirían en escondite de atracadores y nido para el consumo de “vicio” por parte de los muchachos. Estos por su parte, consideraron que la siembra los dotaría de un espacio de alegría, recreación y encuentro.

De la misma manera, el doctor Párraga, dueño de los terrenos donde se haría la labor de reforestación y recuperación de la quebrada, miraba con cierto aire de desconfianza la reciente organización de la comunidad, la presencia de otras entidades ajenas a la misma y la siembra de los terrenos sin su consentimiento. Por esta razón, uno de los primeros aspectos a esclarecer sería la propiedad de las tierras a recuperar, ya que de esta manera se demarcaría el área de ronda de la quebrada de acuerdo con la legislación existente y se involucraría a las autoridades locales en el desarrollo del proyecto.

Para garantizar el éxito del mismo e involucrar al mayor número de personas en la creación del Aula Ambiental, los miembros de “Volver a la gente” y Carmelina, Cesar, Belcy y Jesús, se dieron a la tarea de convencer a los habitantes del barrio sobre el necesario compromiso de su asistencia a las próximas reuniones y en las tareas a desarrollar.

Fue así como en esta primera oportunidad, el Alcalde de Ciudad Bolívar junto con dos ediles de la Junta Administradora Local visitaron el sector, para plantear los compromisos que podían asumir. En una segunda oportunidad el número de asistentes se amplió y ya para la tercera, con la ayuda de un altoparlante, llegaron cerca de cincuenta adultos y más de cien niños.

El 20 de enero, en un salón de la escuela, mientras los responsables del proyecto explicaban a la comunidad –con cierto aire de solemnidad– en qué consistía el Aula Ambiental, los planes de siembra de cinco mil árboles alrededor de la quebrada, las necesarias labores de aseo y educación para su recuperación y el del pozo comunal, los niños revoloteaban por el patio, adornándolo con sueños plagados de mariposas, soles, pajaritos, ríos, casas, montañas y quebradas trazadas sobre el suelo, las paredes y cartulinas, a punta de tiza, crayolas y recortes de papel.

Y es que en “Las Manitas” la población infantil brota como el maná del desierto, ocupando en el presente una mayoría frente a la población adulta. Por esta razón la madre educadora Gloria Fragua, no vacila en afirmar que “cualquier proyecto ciudadano o ambiental que se realice con esta comunidad tiene que contar necesariamente con la participación de los niños: los 560 de la escuela, los treinta y cinco de la casa vecinal, los restantes del mundo del trabajo o de la calle”.

“Las Manitas” siembran la semilla

Los sábados se convirtieron en días de encuentro colectivo de los habitantes del barrio, los cuales participaron masivamente en torneos de microfútbol, voleibol y rana, donde cada uno de los equipos jugó con un mensaje ambiental impreso en las camisetas de los uniformes: “La ciudad debe estar limpia... empieza tú”, “La quebrada es de todos”.

Las mujeres por su lado –acudiendo a su poder de convocatoria– lograron involucrar a la gente en la realización de cinco encuentros o foros ciudadanos, en los cuales se discutió la relación del medio ambiente con la problemática del barrio, la familia, la recreación, el deporte, la educación y la cultura. En ellos, la nota predominante fue la asistencia masiva de las mujeres –sesenta en promedio– las cuales también organizaron sus propias reuniones para reflexionar sobre sí mismas, la vida familiar, el desarrollo local y su relación con el entorno. Para garantizar su participación organizaron semanalmente un almuerzo de reflexión que llamaron “Manitas a la olla” buscando, a la vez, salir de la rutina y tener un espacio para su propio esparcimiento.

Mientras tanto, los niños y “parches” se vincularon a las jornadas de pintura, presentación de cuenteros, grupos de títeres, teatro y a la campaña de siembra de árboles, llamada “Manitas a la siembra”.

Fueron dos meses de integración, recreación y sobre todo de compromiso, como el que asumieron los niños el día en que cada uno de ellos sembró un árbol, bautizándolo con su propio nombre. A partir de ese momento ya no se llamarían jazmín, siete cueros, sauco, acacias, cajeto, mano de oso, sino Luis, Gregorio, Fernando, Rocio, Marcela y John Mario.

Como constancia de este bautizo –a lo largo y ancho de la quebrada De Limas– cada una de las semillas de los arbolitos quedó acompañada de una placa grabada con el nombre del niño que la sembró, el cual hizo el juramento de rigor ante la misma, prometiendo cuidarlo, regarlo, y protegerlo, como condiciones para defenderle la vida.

Así mismo, durante varios viernes, la comunidad –dividiéndose en grupos de diez a quince personas– se dio a la tarea de realizar jornadas de limpieza de la quebrada y del pozo comunal, cercando su entorno con alambrado, para impedir el acceso de las cabras y de la gente que aún persiste en arrojar las basuras al caño. La repercusión de esta actividad llegó a tal punto que a los pocos días, unas cincuenta personas del barrio Juan Pablo II, sacaron de manera espontánea escobas, garlanchas, palas y canecas para limpiar de basuras el sector.

Con su ingreso al Aula Ambiental, los niños que rondan y juegan alrededor de la quebrada y del pozo comunal han dejado de arrojar basuras y arrancar arbolitos, ahora los cuidan. Los “mayores” volvieron a encontrarse y a sentirse “vecinos”. Profesoras como Martha Jiménez plantean planes de recuperación de los terrenos erosionados de la escuela. “Los parches” ya no miran la quebrada como antes y hasta el doctor Parraga se siente satisfecho por su aporte al trabajo realizado.

Primeras experiencias en Aulas Ambientales

Proyecto de Minambiente en Ciudad Bolívar

Un Aula Ambiental para que broten "Las Manitas"

Los primeros inmigrantes

Hace cerca de 16 años don César Orozco decidió emigrar del campo y tomar posesión de unas tierras ubicadas en el sector conocido como "Las Manitas" de Ciudad Bolívar, atraído por el espejismo de la ciudad y la posibilidad de garantizar un mejor futuro para su familia.

En aquel entonces, los primeros ranchos que conformaron "Las Manitas" se levantaron sobre los predios de la finca La Maria, de don Rafael Forero, en un potrero semicubierto de 'maleza' de unas seis hectáreas. El terreno se encontraba poblado de azulejos, toches, mirlos, copetones; y cobijado por pencos, sauces, sauco, pasto, eucalipto y mucho pasto. Además, ante la existencia de varios pozos de agua cristalina presentes en el sector, sus pobladores decidieron llamar el barrio como "Las Manás", haciendo alusión al pasaje bíblico en el cual el pueblo de Israel recibió el maná del cielo después de padecer siete días de sed y hambruna en su larga caminata por el desierto del Sinaí. Sin embargo, con el correr del tiempo le llamaron "Las Manitas" como una forma de consentir el terruño y de afianzar su sentido de pertenencia.

Los hombres que se asentaron en estas tierras dedicaron sus mejores esfuerzos a la consecución de trabajo en la ciudad, convirtiéndose desde bien temprano en albañiles, celadores, zapateros, lavadores de carros, mecánicos, maestros de la construcción y vendedores ambulantes. Mientras tanto, con ayuda de la mujer y sus hijos, se dedicaron a sembrar en sus huertas caseras calabaza, maíz, papa, haba, alverja, cebolla; a engordar cabras, ovejas, vacas, marranos y a mantener uno que otro caballo o burro para transportar la carga y recolectar el agua.

"Eran épocas de mucha paz y tranquilidad", dice don César al tiempo que, desde la tienda del barrio, divisa con su mirada la cancha de micro donde los muchachos de la escuela juegan "banquitas"; el jardín infantil de las madres comunitarias y el "peladero" de potrero que circunda la contaminada y raquítica quebrada De Limas que otrora servía para el consumo de agua, aseo, preparación de alimentos, baño familiar y como "conversadero" de las mujeres del barrio. Don César admite con franqueza que "ahora sirve de escondite para que las pandillas del barrio fumen en sus orillas marihuana y bazuco. Ya todos saben que este lugar se ha convertido en un botadero de cadáveres de muchachos asesinados en misteriosas circunstancias".

Con el paso del tiempo y ante la llegada de numerosas familias, "Las Manitas" comenzó a expandirse y a vestirse de pequeñas casas y negocios: fritanguerías, billares, tiendas, canchas de tejo, sastrerías, peluquerías, carnicerías y panaderías. En sus esquinas,

el domingo, día de mercado, se agolpaban los jóvenes para charlar y cortejar las muchachas, a la vez que los viejos se daban cita en la tienda de don Gregorio para jugar la rana y tomar una que otra cerveza.

Parecía que el progreso se expandía por el barrio... Pero con él, también llegaron los primeros robos, las riñas callejeras, el deterioro progresivo de los terrenos que lo conformaban, la tala de sus pequeños arbustos, la presencia creciente de basuras y malos olores, el agotamiento de los pozos de agua, la lenta extinción de la quebrada De Limas y con ella, la propagación de enfermedades como la diarrea, fiebre e infecciones en la piel.

De esta manera los habitantes del sector iniciaron su peregrinaje por la consecución del agua, teniendo que cargarla en burro o al hombro, desde la pila La Manuelita (ubicada a una hora a pie, en el barrio Lucero Bajo), o traerla por medio de mangueras desde el barrio Los Alpes, distribuyéndose su suministro cada tres días de acuerdo con la ubicación en el barrio: arriba donde Baltazar, el 'plan', donde doña Gloria o abajo, en la quebrada De Limas.

Así mismo, en los años 82 y 83 las largas filas que se formaban para la recolección de agua en la pila La Manuelita o en Los Alpes, se desplazaron a Las Manitas para recoger el líquido que los carrotanques provenientes de Santa Lucía depositaban en canecas o galones que abastecerían los hogares del barrio.

En el 87 el servicio de acueducto llegó al sector, brotando el agua a medias de lavaderos y lavamanos de las casas, mientras que —carcomidas y agotadas por el tiempo y el olvido— las antiguas “Manás” y la quebrada De Limas dejaron de brotar, convirtiendo aquella tierra en arcilla... huella de desolación, aridez, deslizamientos y ausencia de futuro.

El Aula Ambiental llega al barrio

Hoy día, doña Belcy Franco, coordinadora vecinal y madre comunitaria, no puede dar crédito a la iniciativa de recuperación de la quebrada De Limas y del pozo comunal que el Ministerio del Medio Ambiente, la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar y la Corporación “Volver a la gente”, junto con la comunidad, se plantearon como alternativa de integración, de reencuentro barrial, de aprendizaje ambiental y de vida.

Fue un proceso lento el recuperar la fe en sí mismos y la creencia en que algo se podía cambiar para mejorar la situación del barrio. Creencia que a doña Carmelina Beltrán la impulsó, con diez y seis personas más de la comunidad entre madres comunitarias, integrantes de la junta de acción comunal y representantes de las entidades mencionadas, a participar en la recuperación de la quebrada, mediante la organización del Aula Ambiental en el sector.

La primera reunión, a mediados de diciembre del 95 transcurrió en medio de un ambiente de incredulidad y escepticismo con los propósitos trazados, ya que como dice la

1. el fomento de una adecuada comprensión de la problemática del entorno inmediato y de las relaciones que ésta evidencie con otras de “escalas más amplias”, y
2. el fomento de responsabilidades que les competen a los ciudadanos y a las instituciones con respecto al mejoramiento de la calidad del entorno y de la vida.

En cuanto a lo primero, es preciso indicar que dicha comprensión no es patrimonio exclusivo, o al menos no debería serlo, de aquellos que tienen el privilegio de acceder a los distintos niveles de la así llamada educación formal, especialmente a sus niveles superiores, y que el acceso a dicha comprensión o su cualificación no tienen por qué darse exclusiva o necesariamente en los términos en que tal acceso acontece en esos ámbitos que denominamos “instituciones educativas”. Con este fin pueden emplearse “seductores instrumentos de visualización” de carácter lúdico o de carácter expresivo.

Entendemos por *proyectos de capacitación* aquellos dirigidos a facilitar los instrumentos necesarios –conocimientos estrictamente técnicos, consistentes en destrezas y habilidades, y referidos esencialmente al *cómo operar*– para acometer la solución de problemas específicos o la satisfacción de necesidades asimismo específicas. En consecuencia, debería tenerse en cuenta que el significado del concepto de capacitación está *sensu lato* relacionado con la dotación y asimilación de destrezas y habilidades para la manipulación operativa del o sobre el entorno.

Entendemos por *proyectos de gestión* aquellos orientados hacia la identificación y desarrollo de acciones conjuntas entre la ciudadanía y la administración local respectiva para la solución de problemas específicos, puntuales, y reconocidos como tales por los sujetos de los respectivos procesos.

¿Cómo operar?

1. Recolección de información, presentación del proyecto y animación
 - Contacto con organizaciones o asociaciones ciudadanas (ambientalistas o de otra naturaleza) y con organizaciones de carácter oficial (Unidades Ambientales Locales, Consejos Locales de Cultura, por ejemplo) que hayan adelantado o estén promoviendo acciones relacionadas con la solución de problemas ambientales específicos (a partir de aquí se obtendrá un “inventario” de este tipo de organizaciones y de las acciones que adelantan). Presentación inicial del proyecto.
 - Establecimiento de “grupos de trabajo” con base en los contactos realizados. Estos grupos asumirán tres “frentes de trabajo” básicos: educación, comunicación y gestión.

- Avance de “acciones ciudadanas” con miras a “crear ambiente y sensibilidad” para la ejecución del proyecto.

2. Realización de los primeros “encuentros ciudadanos”

- Los “animadores” del proceso y los “grupos de trabajo” establecidos organizarán y publicitarán los primeros “encuentros ciudadanos” en los que se presentará formalmente el proyecto a la “comunidad”. A continuación se discutirán públicamente los diagnósticos existentes sobre la problemática ambiental del espacio en cuestión (el número de “encuentros” dependerá así de la complejidad de la problemática y de la respuesta ciudadana). El resultado emergente consistirá en un diagnóstico de los problemas ambientales específicos del espacio urbano y/o rural delimitado para el proyecto, en una memoria del proceso adelantado y en un video.
- Sobre la base de la memoria realizada se elaborará material didáctico y se procederá a su difusión masiva (este material habrá de contribuir persuasivamente a una más amplia participación ciudadana para el desarrollo de la segunda fase del proyecto).

3. Realización de los segundos “encuentros ciudadanos”

De nuevo, los animadores del proceso y los grupos de trabajo organizarán y publicitarán los segundos encuentros ciudadanos en los que se propenderá al consenso y la concertación de un plan de acción. Como se indicó anteriormente, este plan de acción deberá contener metas y actividades consistentemente referidas a los problemas ambientales reconocidos en el diagnóstico local y a los objetivos del programa ya descritos.

4. Realización de los terceros “encuentros ciudadanos”

En estos encuentros se desarrollarán seminarios, charlas, mesas redondas, conferencias, foros o talleres en concordancia con las metas establecidas en el plan de acción (o en los distintos proyectos que lo conforman). Especialmente importante en este punto es dedicar algunos de tales espacios para la consecución de efectivos acuerdos (*o reglas de convivencia social*) entre los ciudadanos y las instituciones implicados en el proceso con respecto al cuidado y conservación del entorno.

Acaso sea necesario construir una imagen consensualmente compartida sobre el entorno deseado para poder arribar a dichos acuerdos o reglas. El Ministerio del Medio Ambiente o la entidad ejecutante concurrirá con el personal necesario. Se trabajará en la producción de una memoria total del proceso descrito arriba, para su evaluación y propagación, toda vez que se piensa como una semilla de la cual brotará un frondoso bosque.

de manera virtual, “docentes y discentes”. Las acciones comunicativas habrán de regirse en cualquier caso y en lo posible por las pretensiones de validez respectivas. De este modo, el *Aula Ambiental* se concibe como un espacio de comunicación en el cual “la única coacción posible es la del mejor argumento” y donde la posibilidad de construir consensos en torno a metas y actividades educativas y a reglas o acuerdos mínimos para la gestión y el control ambientales –reiterémoslo– podría acaecer como probabilidad.

¿Qué queremos con las aulas ambientales?

El objetivo general de estos procesos educativos (experimentales, dialógicos y participativos) consiste en inducir cambios más o menos sensibles en las pautas de comportamiento de los ciudadanos entre sí y en relación con su entorno o ambiente. Tales cambios, empero, presuponen la necesidad de incidir en la cultura ciudadana, esto es, en ese “saber de fondo (o trasfondo de sentido, dicen otros) que regula las orientaciones y comportamientos de individuos y de grupos sociales”. Tal “saber de fondo” está constituido en lo fundamental por conocimientos, hábitos, valores y costumbres.

En consecuencia, el logro de ese objetivo fundamental requeriría el tránsito por los siguientes objetivos:

1. Estimular el interés de la población correspondiente por identificar y reconocer los problemas de su entorno inmediato, sus causas y consecuencias, y por considerar sus relaciones con problemas ambientales en escalas más amplias.
2. Promover el interés por la apropiación generalizada de la normatividad ambiental vigente para la prevención y mitigación del deterioro ambiental y para la solución de conflictos ambientales.
3. Auspiciar el develamiento del potencial cultural ambientalmente alternativo (saberes, valores, costumbres o habilidades) y posibilitar su “socialización” o circulación dialógica (y escrita) entre los ciudadanos.
4. Impulsar la concientización y sensibilización indispensables sobre los valores ambientales histórica y/o actualmente existentes en el espacio en cuestión y sobre los procesos sociales que los han afectado, los están afectando o podrían afectarlos en lo futuro de modo negativo (esto podría implicar la “reconstrucción colectiva” con la mayor participación posible de la ciudadanía– de procesos históricos locales).
5. Propiciar una efectiva apropiación y comprensión de nociones tales como conciencia del medio, criminalidad ambiental, protección del medio, calidad de vida, derechos a un medio ambiente sano, entre otros.

6. Fomentar el interés por la generación de formas de organización o asociación entre los ciudadanos y de reglas o acuerdos mínimos para la gestión y el control ambientales (*autorregulación ciudadana*).

¿Qué camino seguir?

Los proyectos particulares, situados en el presente contexto, deberían en lo posible comprender básicamente dos etapas o fases.

En primera instancia, quizá sean necesarias:

1. la consecución de información sobre acciones institucionales y ciudadanas respecto de la problemática considerada, y
2. la creación de “grupos de trabajo”, los cuales promoverán la discusión inicial con el mayor número posible de ciudadanos a través de “mesas de trabajo” o “encuentros ciudadanos” sobre la problemática ambiental. A partir de tales discusiones, habrá de surgir un *diagnóstico participativo* sobre los problemas ambientales pensados y sentidos por los habitantes mismos. Es presumible y deseable que en este punto se constituyan diversos grupos de acción ciudadana: de educación, de control, de gestión, de comunicación, etc. (Hablamos de diagnóstico participativo no sólo por la virtud política que en sí misma comporta el ejercicio de la participación sino también por la necesidad de crear lo que se denomina una “realidad compartida” por y para los sujetos interactuantes y con ello aumentar la probabilidad de éxito en el desarrollo de los diversos proyectos).

En segundo lugar, con base en dicho diagnóstico y con la participación de la ciudadanía, se elaborará consensual y concertadamente un *plan de acción* que contendrá metas y actividades específicas, las cuales tendrán que ser congruentes con los problemas ambientales identificados y con los objetivos mencionados más arriba. Dicho plan de acción puede contemplar –naturalmente– uno, dos o más proyectos.

Como se dijo, el denominado *plan de acción*, consensualmente producido, será un conjunto global de acciones que, como respuesta a la problemática ambiental identificada y reconocida por la población objeto-sujeto del proyecto de *Aula Ambiental* respectivo, podrá estructurarse (jerarquizarse, delimitarse, especificarse, etc.) en uno, dos o más proyectos, cada uno de los cuales habrá de o podrá referirse a cualquiera de estos tres posibles ámbitos: educación *stricto sensu*, capacitación y gestión (entendiendo por este último el desarrollo de acciones conjuntas entre la ciudadanía y la administración local respectiva orientadas a la solución de problemas específicos, situados y reconocidos como tales por los mismos ciudadanos).

Entendemos por *proyectos educativos*, aquellos conjuntos de actividades orientados a facilitar o proporcionar el espacio y los elementos necesarios para

Presentación

El presente documento aspira simplemente a ofrecer algunos lineamientos básicos a partir de los cuales las entidades administrativas de los órdenes regional y local relacionadas con el medio ambiente (Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos Administrativos del Medio Ambiente, Secretarías departamentales y municipales de Educación o del Medio Ambiente, etc.) además de organizaciones ambientalistas no gubernamentales, puedan estructurar y presentar proyectos que tengan como objetivo primordial la formación ciudadana en temas y problemas ambientales.

Por tratarse meramente de un documento “programático”, es natural que en él aparezcan apenas esbozados los principios y objetivos más generales que los proyectos en particular deberían considerar. En consecuencia, no hay alusión ninguna a metas, actividades o planes de acción concretos, los cuales –como podrá advertirse mas adelante– deberán emerger en cada caso de la interacción resultante entre los funcionarios locales y/o regionales, los animadores de los procesos de formación ciudadana y los ciudadanos mismos que sean objeto y sujeto de tales procesos. Volveremos sobre este en punto en la exposición de la metodología.

1. Educación ciudadana¹

La política ambiental nacional encuentra su expresión en un programa de acción de largo aliento, programa dentro del cual la educación ambiental es una de sus estrategias prioritarias. En sus elementos principales, esta estrategia tiende a posibilitar, por un lado, la apropiación consciente y generalizada por parte de la sociedad en su conjunto de la problemática ambiental y de las normas ambientales vigentes, y, por otro, el reconocimiento de los valores ambientales y la toma de conciencia sobre los derechos y deberes implicados en la convivencia ciudadana. De este modo, apunta a generar cambios notables en las orientaciones de acción de los ciudadanos entre sí y con respecto a su entorno o ambiente. En otras palabras, la estrategia de educación o formación ambiental pretende constituirse en la punta de lanza o pivote de un proceso de mayor calado: la construcción de un nuevo *ethos* y cultura ciudadanos. Dentro de esta estrategia se inscribe el programa de *Aulas Ambientales*.

La ciudad colombiana, en medio de deterioros críticos del espacio, del ambiente urbano y de la convivencia, muestra un rasgo que permitiría ver el futuro con optimismo: una gran capacidad ciudadana para imaginar y producir salidas y soluciones. Pero, ¿cómo canalizar de forma positiva esa capacidad?, ¿cómo propiciar una mayor participación en la búsqueda de soluciones colectivas?, en fin, ¿cómo desarrollar la democracia como mecanismo eficaz?

La Constitución Política de 1991 reconoce expresamente el papel fundamental de la participación como elemento principal para el desarrollo de la democracia colombiana. Se

entiende que la participación es la manera de llegar a consensos legítimos sobre políticas, programas, estrategias y ejecución de soluciones. La participación antes que un mecanismo debe ser entendida como un sentido del cual deben estar impregnadas todas las acciones que se realicen desde el Estado.

La educación ambiental ciudadana se nutre de este principio fundamental de la Constitución: busca animar procesos de participación ciudadana y crear espacios de encuentro ciudadano que desarrollen la concienciación y sensibilización colectivas sobre el medio ambiente urbano, sus procesos de gestión, conservación, reorganización y control. La educación ambiental ciudadana apunta no sólo a crear conciencia y sensibilidad a través de la participación de los ciudadanos, sino también a facilitar la comprensión de los problemas ambientales, capacitar al ciudadano en su solución y fomentar el cumplimiento de las responsabilidades individuales e institucionales.

2. ¿Qué es un aula ambiental?

En reiteradas ocasiones se ha dicho que toda política es el arte de convertir lo posible en probable. Esta noción no sólo ha inspirado la política de educación ambiental en su conjunto, sino también, desde luego, todos y cada uno de los programas que conforman dicha política. Así, la democracia y la participación ciudadana; la toma de conciencia sobre los deberes y derechos ciudadanos implicados de modo necesario en la convivencia ciudadana; la "animación" sociocultural respecto de la problemática ambiental, una adecuada comprensión intelectual de tal problemática; la necesidad de promover una relación más transparente, eficaz y efectiva entre la ciudadanía y las administraciones públicas locales y regionales; la acción comunicativa no coactiva entre los ciudadanos y la autorregulación ciudadana son "elementos" o "principios" que, en el reino de lo posible, informan el programa de *Aulas Ambientales* y que éste, allegando recursos y concentrando esfuerzos, pretende introducir en el ámbito de lo probable.

Sobre la base de tales principios, el *Aula Ambiental* se concibe entonces como un proceso educativo de carácter informal en el cual, mediante la activa participación ciudadana y el diálogo permanente, los ciudadanos en cuestión procederán a la identificación de los problemas ambientales locales, al reconocimiento de sus causas y consecuencias y al examen de sus relaciones con problemas ambientales en escalas más amplias, y diseñarán propuestas y mecanismos para la solución o mitigación de tales problemas. En dichos espacios educativos se fomentará el reconocimiento generalizado de los valores ambientales, el de los procesos sociales en que tienen lugar su preservación, modificación o destrucción, y el de los derechos y deberes que todos y cada uno de los ciudadanos tienen con respecto a la conservación y calidad ambientales en términos de sus propios conceptos de calidad de vida.

En este tipo de espacios educativos los papeles tradicionalmente involucrados en la actividad educativa pueden ser desempeñados indistintamente por quienes participen en ellos. Dicho de otro modo, todos los participantes en los procesos correspondientes son,

Programa de Aulas Ambientales*

En principio, el *nosotros* humano *resulta* de la interlocución y no la antecede. En ese *nosotros* la figura del otro se mantiene nitidamente presente para cada uno, en la medida en que el otro es su posible interlocutor. [...] El ciudadano es el individuo humano a quien el derecho de dirigirse a los otros es reconocido por éstos.

Jean-François Lyotard
Los derechos del otro

* Programa formulado y actualmente en ejecución por parte del Ministerio del Medio Ambiente, Dirección de Asentamientos Humanos y Población, Subdirección de Educación Ambiental, Santafé de Bogotá, D. C., 1996.

RECONOCIMIENTOS

La coordinación de este trabajo estuvo a cargo de Jorge Enrique Torres Ramírez del Centro Nacional de Estudios de la Construcción, CENAC y en el participaron activamente: Adolfo Izquierdo Uribe del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, CIDER, de la Universidad de los Andes, Juan Carlos Cortés Cely del Ministerio de Desarrollo Económico-Proyecto COL/93/001 y Juan Pablo García del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, al igual que Jesús Hernando García Guerrero, Javier Avila Mahecha y María Zoraida Rivera Meneses, miembros de la Secretaría Técnica conformada para desarrollar una propuesta metodológica. Así mismo, se agradecen los valiosos comentarios de Oscar Fresneda Bautista, Coordinador del Sistema de Información Urbano, del Ministerio de Desarrollo Económico y Social; José Miguel Lotero, del Ministerio del Medio Ambiente y Edilberto Cabrera Castro del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

En sus primeras versiones, el trabajo estuvo coordinado por Fernando Viviescas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y en el participaron: Marie Dominique de Suremain de ENDA, Silvia Weggenman Montoya de FEDEVIVIENDA, César Sánchez, Carmela Serna y Rafael Saade del DANE, Patricia García del Departamento Nacional de Planeación, DNP y Patricia Ramírez del INURBE.

Además de la participación de los funcionarios de las entidades que conforman el Subcomité, es importante destacar que las versiones anteriores del documento fueron discutidas en dos reuniones de expertos, realizadas en Santafé de Bogotá, D.C., con carácter local, y en Medellín, con alcance nacional, en octubre y noviembre de 1995, respectivamente y en las cuales fue posible ampliar el espacio de reflexión y debate, obteniendo importantes aportes para complementar los aspectos principales de este documento. La organización de las mismas estuvo a cargo de Claudia Lucia Sanabria S., Coordinadora de la Secretaría Técnica del Comité Nacional Preparatorio Habitat II.

Para la reunión nacional de expertos y la producción de una versión del documento que se presentó en Santiago de Chile en noviembre de 1995, se recibió auspicio de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Suramérica, RHUDO S.A., de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, transferidos al Centro Nacional de Estudios de la Construcción, CENAC, mediante convenio realizado con la Confederación Colombiana de Organismos no Gubernamentales, CCONG. Las actividades de discusión y producción final de este documento contaron, además de los aportes de las entidades nacionales que conforman el Subcomité de Indicadores, con el auspicio de recursos de la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica, GTZ.

PRESENTACION

En desarrollo de los objetivos propuestos por el Comité Nacional Preparatorio de Colombia para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, HABITAT II, la cual se realizará en Estambul en junio de 1996, el Subcomité de Indicadores, integrado por un grupo multidisciplinario e interinstitucional conformado por profesionales de los sectores público, privado y ONG's, elaboró el presente documento, el cual constituye un aporte para la discusión sobre generación de indicadores de desarrollo alternativo.

En desarrollo de sus actividades, el Subcomité de Indicadores ha venido redefiniendo los criterios generales básicos que orientan la elaboración del documento. En la versión actual estos se resumen así:

- Las actividades del subcomité tienen como objetivo principal el aporte de elementos conceptuales y preinstrumentales de una propuesta para la generación de indicadores de desarrollo alternativo.
- El contexto general para su generación estará conformado por las normas colombianas de mayor jerarquía que traten aspectos relacionados con el desarrollo: Constitución Nacional, Legislación vigente y políticas y programas formulados en los planes de desarrollo.
- Los indicadores que se deriven de esta propuesta deberán ser ampliamente comprendidos, aplicados y apropiados por todos los agentes sociales, como parte de su proceso de conocimiento, análisis y participación en los procesos de desarrollo; por lo que tales indicadores deberán reflejar la interacción entre todos ellos.
- Con posterioridad a su generación, estos indicadores servirán para la conformación de bases estadísticas derivadas de investigaciones contextualizadas sobre problemas y potencialidades del desarrollo.

En síntesis, esta propuesta busca enriquecer la posición y los aportes de Colombia frente al documento central de Habitat II. En ese sentido, se propone la optimización de los indicadores existentes y la generación de unos nuevos, que faciliten la misión de agentes sociales particulares y de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en la definición, orientación, ejecución y evaluación de políticas de desarrollo. Con tal propósito, sugiere la necesidad de repensar las modalidades convencionales de medición de lo social para avanzar hacia la generación de formas y contenidos en los que se reconozca el sentido de trascendencia propio de las relaciones entre población humana y no humana.

El documento se ha estructurado con base en interrogantes y propuestas más que en afirmaciones y con él se pretende sugerir un diálogo epistemológico respecto a la producción de indicadores. Para tal

fin, se cuestionan algunos supuestos del discurso convencional en búsqueda de la redefinición de la naturaleza de los conflictos del desarrollo contemporáneo.

Se ha intentado evitar la simple sustitución de un lenguaje convencional por otro emanado del discurso filosófico, pero en los casos en que es imposible interpretar términos sin que pierdan su contenido etimológico, se ha procurado aclarar sus significados para invitar al diálogo a los no iniciados.

En esta etapa del trabajo se han replanteado los alcances inicialmente propuestos en el documento "Sistema de Indicadores Urbanos" de abril de 1995 reorientándolos hacia una propuesta para la generación de indicadores de desarrollo alternativo. El propósito de éste ajuste es contribuir a develar y analizar la cara oculta de las fáciles analogías que se esconden tras la producción convencional de indicadores. Esperamos haber avanzado algo en esa perspectiva.

HACIA UNA PROPUESTA PARA LA GENERACION DE INDICADORES DE DESARROLLO ALTERNATIVO

- Versión preinstrumental -

"Hacia falta llevar hasta sus últimas consecuencias la perspectiva dialéctica de todo análisis del proceso histórico; oponer una perspectiva abierta a toda visión dogmática de la causalidad social o a toda concepción fatalista de las ideologías, superestructuras e infraestructuras sociales".

Candido Mendès, en la Introducción
al Mito del Desarrollo

I. INTRODUCCION.

En el país, la discusión contemporánea respecto al desarrollo gira en torno al crecimiento, optimización y regulación de la vida en las ciudades. Consecuentemente, la búsqueda de enfoques alternativos que den cuenta del origen, magnitud y prospectiva de los problemas del desarrollo en cualquiera de sus contextos, por fuera de concepciones ideológicas o políticas convencionales, constituye un esfuerzo plausible y, en cierto modo, imprescindible, si se desea poner en práctica políticas para enfrentar y potenciar la situación de los actores sociales. Por lo anterior, y dadas las limitaciones que ha venido mostrando el actual paradigma simplificador y reduccionista al que responden los indicadores establecidos, parece más atinado preocuparse por la generación de indicadores de desarrollo que puedan usarse en cualquier contexto, independientemente de su connotación urbana.

En nuestra opinión, debe tenerse en cuenta que los conceptos de "urbano" y de "desarrollo" no pueden ponerse en el mismo plano, pues son de naturaleza distinta por lo que no debe olvidarse que hay subsumción categorial de lo urbano en tanto referente contextual de los procesos de desarrollo. En ese sentido, los indicadores urbanos sólo reflejan territorialidades cambiantes del desarrollo a lo largo de su espacio-tiempo. Tener clara tal distinción relativiza la disyuntiva entre lo urbano y lo no urbano y entre lo urbano y el desarrollo. Por tanto, el marco conceptual amplio de este documento son los procesos de desarrollo bajo el entendido de que lo urbano es tan sólo una de sus manifestaciones contextuales.

El desarrollo, desde esta perspectiva, es considerado como un proceso de elevación de los niveles de conciencia respecto al manejo del intercambio orgánico de energía que ocurre en el campo de las relaciones entre población humana y entre ésta y la no humana. Por ello, ninguna manifestación

del ser debiera quedar excluida de los beneficios del desarrollo, cualquiera que sea el contexto y la escala de intervención.

A juzgar por las evidencias, los indicadores establecidos reflejan una pérdida de sentido y de contenido de la relación entre procesos sociales y desarrollo. La necesidad de evitar tales pérdidas, o de cambiar su paradigma, surge entonces de una re-visión de los procesos de desarrollo y no del deseo de cambiarse a una "moda científica".

Con este trabajo se pretende identificar elementos conceptuales y avanzar hacia el esbozo de un modelo de complejidad restringida, que pueda dar cuenta de los problemas y potencialidades en los distintos contextos de los procesos de desarrollo. Para ello, se propone interpretar holográficamente el campo relacional entre los distintos, diversos y cambiantes sujetos del desarrollo, con propósitos de intervención.

Bajo este enfoque del desarrollo, se cuestiona la connotación convencional antropocéntrica acerca de lo social y se propone su lectura desde una perspectiva no antropocéntrica orientada a rescatar la naturalización contextualizada de la relación entre población humana y no humana, es decir, desde un enfoque de omnijetividad reflexiva y deliberante alrededor de lo social.

Para tal fin, se propone desarrollar una capacidad de aprehender el "nuevo sujeto del desarrollo", a partir de hacer conciencia respecto al estado actual del mismo, en cada contexto de intervención, y reinterpretar allí las relaciones entre población humana y no humana con el fin de estimular su potencial de desarrollo alternativo.

Reconociendo las limitaciones de la institucionalidad del desarrollo antropocéntrico contemporáneo, se propone revisar el sentido y el contenido de la supuesta omnipotencia humana para reconocer los derechos de coexistencia de las demás expresiones con las que hasta ahora hemos interactuado de manera dominante, poniendo en cuestión la propia existencia. Es, al decir de Castoriadis: "institucionalizar virtualmente la totalidad de la institución socialmente dada y, de manera más específica, las significaciones imaginarias que en cada sociedad particular organizan el mundo humano y no humano, y le confieren un sentido".²

Se propone, en síntesis, un enfoque de desarrollo alternativo mediante el cual se avance hacia las múltiples reconciliaciones del humano consigo mismo, con sus congéneres y con las demás expresiones del ser de cuya existencia sea conciente. Nuestro propósito es aportar elementos que sirvan más para integrar que para enajenar a las distintas expresiones del ser, desde un enfoque teórico-metodológico de complejidad restringida que permita dar cuenta de su espacio-temporalidad, territorialidad, jurisdiccionalidad y funcionalidad.

² Castoriadis, Cornelius. Psicoanálisis y política. En: Revista Apuntes del CENES, Volumen 12 No 20 De Universidad Pedagógica y tecnológica, Tunja. Segundo semestre de 1993. Pag. 138.

El documento consta de tres partes. La primera es esta introducción. En la segunda se hacen algunas reflexiones tanto del concepto de desarrollo como de los indicadores que emanan de las distintas concepciones del mismo. En la tercera, con base en tres interrogantes, se introduce la discusión acerca de la necesidad de generar nuevos instrumentos de medición, acordes con los distintos contextos en que se definen las diferentes realidades, y se presentan los elementos teóricos y metodológicos que pueden servir para elaborar tales instrumentos.

II. EVOLUCION RECIENTE DEL ANTROPOCENTRISMO DEL DESARROLLO MODERNO

En esta parte del trabajo la reflexión gira en torno de tres cuestiones básicas: las nociones de desarrollo, los indicadores sociales y los indicadores de las distintas nociones de desarrollo. Se trata simplemente de mostrar como desde comienzos de este siglo y hasta nuestros días el concepto de desarrollo ha ido cambiando y paralelo a él se han venido desarrollando instrumentos de medición y análisis que si bien han ayudado a destapar las problemáticas del hombre contemporáneo, también escondieron una realidad fundamental: su coexistencia con otras formas del ser.

A. Respecto a las nociones de desarrollo: del desarrollo como crecimiento económico hasta el desarrollo humano sustentable

Desde antes de la segunda posguerra, el núcleo mismo del desarrollo descansaba providencialmente en la relación ciencia/técnica/industria. Su traducción práctica era una mercantilización de todas las cosas existentes bajo el supuesto de que las posibilidades de crecimiento económico -que supeditaban la esfera social- se podrían mantener indefinidamente. Sin embargo, desde esa misma época se comienza a percibir que algunos de los resultados de la pujante industrialización causan perjuicios y contaminaciones cada vez más graves y generalizados que amenazan la biosfera terrestre y la misma psicosfera. Así, "el desarrollo de la triada ciencia/técnica/industria pierde su carácter providencial...en todas partes se advierte que no marchamos hacia un porvenir radiante, ni siquiera hacia un porvenir feliz...el porvenir no es necesariamente desarrollo. En lo sucesivo, el futuro se llama incertidumbre."³

En su acepción tecnoeconómica, el desarrollo está asociado al crecimiento de la economía, ignorando los problemas humanos de la identidad, de la solidaridad, de la comunidad y de la cultura; bajo la extraña creencia de que si la economía crece resuelve todos los problemas sociales, psíquicos y morales. Por lo anterior dice Morin, "la noción de desarrollo se encuentra gravemente subdesarrollada"⁴ El mito del desarrollo como crecimiento económico llevó a creer que todo debía sacrificarse en su nombre.

³ Morin, Edgar y Kern, Anne. La agonía planetaria. En Revista Cuadernos de Economía No 23 Ed Universidad Nacional de Colombia. Santafe de Bogotá. Segundo semestre de 1995. Página 211-212

⁴ Ibid Página 211

El aspecto metanacional y planetario del peligro ecológico apareció más tarde, entre otros en el informe Meadows encargado por el Club de Roma en 1972. Desde entonces, la alerta ecológica se convirtió en una concientización sobre los problemas y peligros globales que amenazan al planeta y la destrucción del medio ambiente empezó a considerarse como una falla del sistema de precios. La incompatibilidad entre el crecimiento de la economía y las medidas de protección del ambiente se hizo evidente.

El concepto de desarrollo sostenible, acuñado por el informe Bruntland -Comisión mundial del medio ambiente y el desarrollo- en 1987, se constituyó desde entonces en una de las referencias más importantes a nivel mundial, en cuanto a medio ambiente se refiere. En tal informe, se condensa la relación entre la economía, la ecología y la cultura con la pretensión de proponer un modelo de desarrollo que mantenga o incremente el nivel de ingresos conservando las fuentes que lo generan.

El desarrollo sostenible está definido entonces como aquel "desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" y la idea de sostenibilidad se fundamenta en "las necesidades esenciales de los pobres, a los que se habría de otorgar prioridad, y a las limitaciones que tal capacidad impone, el desarrollo de la tecnología y la organización social."⁵

El concepto es complejo. Involucra desde luego un desarrollo que es sostenible en el largo plazo en términos no solamente económicos sino también sociales y ecológicos, es decir, que mantenga la productividad de los sistemas naturales. En el pasado la atención se había concentrado en la factibilidad y eficiencia económicas, sin privilegiar consideraciones sociales y generalmente, a costa de la naturaleza. Sin embargo, "la idea de desarrollo sostenible lleva a poner en dialógica la idea de desarrollo, que implica el aumento de la contaminación, con la idea de medio ambiente, que exige limitar la contaminación."⁶ El desarrollo así concebido resulta "trágicamente subdesarrollado pues aparentemente todavía no se ha repensado realmente, ni siquiera en la idea de desarrollo sostenible."⁷

Al inicio de la década de los noventa, las Naciones Unidas reconocen que el conjunto de recursos naturales renovables es raramente incluido en las mediciones convencionales de crecimiento económico (Pib per cápita por ejemplo) y sugiere que los activos naturales y sus valores de depreciación sean incorporados a los sistemas de contabilidad nacional. Con ello, se empieza a reconocer que las medidas convencionalmente utilizadas estaban arrojando estimativos

⁵ Comisión Mundial del Medio Ambiente. Nuestro Futuro Común. Alianza editorial. Madrid. 1988. Citado en Rojas. Manuel. Economía y Medio Ambiente. En Revista Apuntes del CENES. Volumen 13 No 21. Ed. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja. Tunja. Segundo semestre de 1994. Pág. 78

⁶ Morin et al. Op. cit. Página 203.

⁷ Ibid. Página 203.

distorsionados no sólo de crecimiento económico sino de bienestar social, pues no reconocían la reducción del stock del capital natural, renovable o no.

De la conferencia de Rio de Janeiro en 1992, surgió una versión antropocéntrica mejorada del desarrollo sostenible, el desarrollo sustentable con el cual se pretende concientizar y movilizar a la población del mundo en torno de la temática ambiental. "El desarrollo sustentable se reconoce así mismo como descansando sobre cuatro procesos que, permanentes en el tiempo, pueden asegurar un mayor bienestar presente y futuro de la sociedad. Ellos son la sustentabilidad de la productividad económica y ecológica, sustentabilidad de la equidad social entre los diferentes grupos sociales y generacionales, conservación o aumento de los bienes naturales disponibles y conservación de la diversidad biológica y cultural".⁸

En ésta forma, la propuesta del desarrollo sustentable responde a la crisis de aquel que concebía el desarrollo como crecimiento económico en tanto proceso indefinido en un escenario de recursos igualmente inagotables mediante un llamado a la necesidad de un nuevo tipo de relaciones entre la especie humana y los recursos naturales.

La versión más reciente que refleja el antropocentrismo del desarrollo moderno en medio de la creciente concientización ecológica, apareció en los informes del PNUD de 1994 y 1995 en los que se propende por un desarrollo humano sostenible que además reconozca los derechos y potenciales de las mujeres y cuya medición sea estimada mediante los índices de desarrollo humano y de desarrollo y potencial de la mujer, IDH, IDM e IPM.

Simultáneamente a esta evolución reciente del antropocentrismo ecologista y ambientalista del desarrollo moderno, ha venido irrumpiendo en occidente un paradigma emergente que, a nuestro juicio, tiende a ser de desarrollo alternativo en la medida en que replantea las cuestiones del sujeto, de lo social y del desarrollo bajo una optica hologramática de omnijetividad teniendo en cuenta la trascendencia de las relaciones entre las distintas expresiones del ser; cuestiones éstas que están a la orden del día. Obviamente, los instrumentos de medición necesarios para adoptar políticas para el manejo conciente de tales relaciones necesitan antes de su construcción la consolidación del marco conceptual que las oriente. Este documento se propone incursionar en esta última dirección.

B. Respecto a los indicadores: los indicadores sociales como precursores de los indicadores de desarrollo

Corrientemente se utiliza el término indicador para referirse a una estadística producida a partir de datos básicos que sirve para expresar sintéticamente la existencia y magnitud de un fenómeno. Sin embargo, y a pesar de su uso frecuente, "no siempre se entiende lo mismo cuando se habla de ellos y existen distintas concepciones y orientaciones para su desarrollo [...]. Con frecuencia se le da la

⁸ Gross, Patricio. *Uso y Consumo sostenible de la ciudad*. Medellín. Mimeo. Marzo de 1996. Página 3

acepción de una cifra que refleja fenómenos o circunstancias que no han sido captados o cuantificados directamente y en ciertos contextos se distinguen de otras estadísticas por su grado de elaboración: son cifras derivadas de los datos primarios, en la forma de índices, tasas u otras medidas".⁹

El objetivo de dimensionar los problemas sociales ha recorrido un largo período de la historia reciente. Empezando con Pigou y pasando entre otras por la escuela neoclásica, el bienestar humano, como indicador de la evolución social de los individuos, siempre tuvo al ingreso como único parámetro para su medición. Desde los años cuarenta sin embargo, los profesionales en las ciencias sociales alrededor del mundo, han realizado significativos esfuerzos por desarrollar novedosas herramientas de investigación capaces de evaluar efectivamente la capacidad de las naciones por satisfacer las necesidades básicas de sus pueblos,¹⁰ por lo que en general todos los enfoques de evaluación social han buscado combinar diversos indicadores de bienestar social en índices compuestos que puedan ser usados para análisis comparativos internacionales.

En la década de los 50 fue un trabajo de Naciones Unidas el que adelantó más sobre este aspecto al proponer el uso directo de indicadores sociales para describir y medir los niveles de vida.¹¹ Sus recomendaciones principales giraban en torno al establecimiento de medidas cuantitativas de bienestar humano en las áreas de salud, nutrición, vivienda, empleo y educación. Ese informe fomentó un nivel extenso de discusiones en el seno del Consejo Económico y Social de la ONU, que terminó con la conformación de otro grupo de expertos para que implementara las recomendaciones de 1954. Su informe¹² adelantó considerablemente el trabajo y presentó una lista de 12 componentes que debían ser incluidos en un índice de "nivel de vida": salud, alimentación y nutrición, educación, condiciones de trabajo, situación de empleo, consumo y ahorros agregados, transporte, vivienda, vestido, recreación y entretenimiento, seguro social y libertades humanas. "A finales de los 60 y comienzos de los 70, entidades oficiales y agencias internacionales llevaron a cabo proyectos buscando desarrollar las ideas básicas de los indicadores sociales. En 1969 el

⁹ Colombia. Departamento Nacional de Planeación. DNP. Sistema de indicadores socio-demográficos para Colombia. Conceptos básicos y diseño. Bogotá. 1990. Mimeo. Pág.5

¹⁰ Estos esfuerzos, concretados en estudios sobre **nivel de vida, bienestar social, calidad de vida, asistencia social, bienestar humano**, etc. han intentado medir un rango más amplio de fenómenos sociales superando las consideraciones puramente económicas.

¹¹ Véase: Naciones Unidas. Report on the international definition and measurement of standards and levels of living. Sales No 1954 IV.5. Nueva York. Naciones Unidas. 1954. Citado por: Drewnowski. Jan. Social indicators and welfare measurement. Remarks on methodology. En: The Journal of Development Studies. Vol.VIII. No.3 1972.

¹² Véase: Naciones Unidas. An Interim report on the international definition and measurement of levels of living. Doc. No E/CN. 3/270/Rev. 1-E. CN. 5/535. Nueva York. Naciones Unidas. 1961. Citado por Estes. Richard. Hacia un Índice de "Calidad de Vida": Enfoques empíricos para la evaluación del bienestar humano a nivel internacional. En: Pobreza. Un tema impostergable. México. F.C.E. 1993. Página 133

Departamento de Salud, Educación y Bienestar de los Estados Unidos publicó **Towards a Social Report**, la oficina de estadística del Reino Unido produjo **Social Trends** en 1970, y muchos trabajos son elaborados sobre indicadores sociales en Francia, en el Comisariado del Plan y en la División de Asuntos Sociales de la OCDE".¹³

En América Latina, los problemas de pobreza, que se profundizaron notablemente a mediados de la década de los ochenta, obligaron a varias entidades de carácter multilateral a afrontar de manera decidida los graves conflictos sociales originados en la región.¹⁴ El proyecto regional para la superación de la pobreza, llevado a cabo por el PNUD, tuvo como uno de sus propósitos el de contribuir al desarrollo de metodologías y sistemas de medición que complementaran los indicadores económicos y que se constituyeran al interior de cada país en instrumentos útiles para el diseño y evaluación de las políticas gubernamentales dirigidas a los segmentos más pobres de la población.

Más adelante, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, decidió dirigir una parte sustancial de sus préstamos directamente hacia el desarrollo social en América Latina. La primera tarea consistió en el montaje de una base estadística amplia que sirviera para el seguimiento y evaluación del problema de la pobreza, considerado por ellos como multi-dimensional y multi-causal, así como del desarrollo social y de monitoreo del impacto de las políticas económicas y sociales en la región. Este sistema, además de proponer la aplicación de los dos métodos tradicionales de la medición de la pobreza y de los niveles de vida,¹⁵ sugirió la aplicación de tres tipos de indicadores sociales para allegar resultados por el método directo que permitieran medir en forma más precisa los niveles de vida alcanzados. Esos tres tipos de indicadores son de resultado, de insumo y de acceso y deben aplicarse en cinco áreas básicas del sector social: nutrición, educación, salud, vivienda y seguridad social.

Finalmente, la aplicación conjunta de los dos métodos y el diseño y la aplicación de las tres categorías de indicadores en las cinco áreas debían integrarse en un sistema estructurado de cuentas sociales conocido como **matriz de contabilidad social**.

En Colombia también se han hecho importantes avances en el área de los indicadores socio-económicos, destacándose el esfuerzo del Departamento Nacional de Planeación que inició en 1990 la construcción de un Sistema de Indicadores Sociodemográficos para la Planificación del

¹³ Colombia, Departamento Nacional de Planeación, DNP. Op. Cit. Página 7.

¹⁴ Si bien los antecedentes no permiten diferenciar las causas que son imputables a la crisis de la deuda de aquellas derivadas de las políticas de ajuste, es indudable que los problemas sociales, que se tornaron explosivos en la década de los ochenta, sentaron el precedente necesario para que la ayuda internacional, procedente de entidades multilaterales, se dirigiera básicamente hacia la generación de estadísticas sociales en la región latinoamericana.

¹⁵ El método de los ingresos o indirecto y el de los indicadores sociales o directo.

Desarrollo, como componente principal de un Sistema Nacional de Información Social. Este sistema propone que se generen los siguientes tipos de indicadores, de acuerdo con su ubicación funcional: de insumo, proceso, acceso, impacto y de efecto o resultado, los cuales deben cumplir con unas condiciones mínimas de validez, relevancia, eficiencia y suficiencia.

C. Respetto a los indicadores de las nociones de desarrollo

En este punto del balance respecto a la evolución reciente del antropocentrismo moderno, la pregunta obligada es si los instrumentos convencionales de medición continúan arrojando luces sobre los fenómenos que intentan cuantificar o si por el contrario, al estar atados a una lógica antropocéntrica han ido perdiendo terreno y los problemas sociales se mantienen insolubles. Una aproximación de respuesta a tal interrogante debería tener en cuenta que dadas las limitaciones de los actuales indicadores para insinuar salidas a los problemas vigentes del desarrollo, es necesario pensar en una redefinición del sujeto del desarrollo para que atados a él se definan instrumentos distintos. El desarrollo entonces aparece como un proceso autopoiético, en el que todos sus agentes son sujetos de un mismo campo relacional. Es autopoiético en el sentido de que es creador: su resultado depende de la auto-reflexión del sujeto, es decir, en estricto sentido, es el reconocimiento de la emergente subjetividad no antropocéntrica propia del nivel de conciencia del hombre del próximo milenio. No cabe duda que ese es un proceso simultáneo en la medida en que es fin y medio a la vez, pues actúa sin abstraerse tanto de la interrogación como de la responsabilidad.

En ese sentido, lo que se destaca en ésta propuesta es la reinterpretación de la relación fundamental naturaleza-población en tanto campo relacional de lo social enfocado desde una lógica no antropocéntrica. En esos términos, preguntas como la siguiente son pertinentes: ¿Se pueden pensar las "enfermedades" de las poblaciones no humanas independientemente de las poblaciones humanas?

Si cambiamos la mirada frente al problema del sujeto, y no nos embarcamos simplemente en la búsqueda de una causalidad simple del fenómeno, entramos en otro nivel de complejidad.¹⁶ En él, por lo general, aparece más de una solución pues entran en juego la probabilidad y la organización por sí mismas. Es lo que Prigogine llamaría puntos de bifurcación: puntos en los que aparecen nuevas opciones y soluciones a los problemas hasta ahora insolubles.

En ese sentido, a propósito del desarrollo, cabe hacerse la misma pregunta de Prigogine respecto al tiempo ¿nos dirigimos hacia una forma totalmente nueva de leyes naturales o tan sólo disponemos de las viejas leyes junto con cierta complejidad?. Estamos en el tiempo de la humanidad y no en el de los seres humanos autónomos, por tanto el nuevo concepto de lo social

¹⁶ Castoriadis, Cornelius. "L'état du sujet aujourd'hui" En *Le Monde Morcelé. les carrefours du labyrinthe III*. Paris. Ed. du Seuil. 1990. Página 204.

emerge como opuesto a lo individual. En él se innova en el sentido de que se incluyen puntos de vista que antes no se incluían.

Sin desdeñar el componente propiamente intelectual de la extensa discusión sobre qué medir y cómo hacerlo en relación con el fenómeno social concebido bajo la perspectiva propuesta, la primera observación general que debe tenerse en cuenta es que no es posible separar los problemas de medida de los problemas asociados a las políticas que habrán de aplicarse. No sólo porque la urgencia y las necesidades son imperiosas y, por lo tanto, la utilización de los resultados constituye un insumo imprescindible de la acción, sino porque el enfoque de los temas de medida prefigura en muchos casos las políticas que individuos o instituciones están dispuestos a encarar a priori.

No hay entonces, un único problema vital sino varios problemas vitales, y su intersolidaridad constituye el principal de los problemas. No es el hombre dentro de la sociedad o dentro de la naturaleza, es el hombre y la naturaleza juntos enfrentando el mismo problema el de la supervivencia para su devenir y esto exige cambiar el porvenir, es decir, tomar conciencia decididamente, del nuevo milenio en cualquier "aquí y ahora" en el que nos demos cuenta, en tanto humanos, de nuestra conexión con las demás expresiones del ser y con el universo como "totalidad". En ese momento encontramos un punto de bifurcación que sirve de marco para iniciar una nueva reflexión acerca de los indicadores.

En este punto nos encontramos con la misma reflexión de Castoriadis: "¿Qué quiere usted pues? ¿Cambiar la humanidad?.

-No, algo infinitamente más modesto: que la humanidad se cambie como ya lo ha hecho en dos o tres oportunidades".¹⁷

III. HACIA UNA PROPUESTA PARA LA GENERACION DE INDICADORES DE DESARROLLO ALTERNATIVO

Los problemas que frecuentemente enfrentan quienes desarrollan comparaciones supranacionales, e incluso quienes necesitan tomar decisiones a nivel nacional, han creado consenso entre la comunidad internacional sobre la necesidad de desarrollar nuevas herramientas analíticas que sirvan para evaluar el grado de éxito nacional e internacional en la satisfacción de las cambiantes necesidades consideradas como básicas entre la población mundial.¹⁸

¹⁷ Ibid. Página 204

¹⁸ Herramientas que sirvan también para establecer prioridades entre las diferentes alternativas de política internacional para el desarrollo.

En un trabajo como éste es imprescindible restringir el campo de referencia con el ánimo de formular propuestas y ello implica, necesariamente, una cierta limitación de enfoque, en virtud del conjunto de influencias recíprocas y de puntos de vista que deberían ser tenidos en cuenta no sólo por la vasta interacción con la vida económica y política, sino porque impone una cierta prudencia, la necesidad de abordajes desde distintos ángulos a los problemas del desarrollo. También es cierto que no se dispone de un método inequívoco, que todos los métodos presentan sus ventajas y sus inconvenientes y que la disponibilidad de datos es escasa o al menos insuficiente.

A. Los interrogantes

Ante estas consideraciones parecería prudente detenerse inicialmente en tres interrogantes que cuestionen las bases mismas de los indicadores del desarrollo que se producen actualmente y cuyas respuestas preliminares se constituyan en hipótesis de trabajo con miras a cualificar la producción de indicadores. Tal cuestionamiento puede hacerse desde las siguientes tres entradas complementarias: una, enmarcando la reflexión sobre los indicadores desde las cosmovisiones; dos, ubicando la noción de indicadores dentro de la discusión respecto a los reduccionismos, los holismos y las falsas dualidades y tres, relacionando la noción de indicadores con la noción de subproceso de planificación del desarrollo con propósitos de intervención. Esto significa cuestionar en conjunto la noción de indicadores de desarrollo desde el debate acerca de la crisis de paradigmas y eventualmente desde un paradigma emergente.¹⁹

Primer interrogante: ¿En qué sentido los indicadores de desarrollo establecidos ofrecen señales desorientadoras?

Respecto al interrogante sobre los indicadores desde las distintas cosmovisiones, debemos minimamente tener presente que si bien la idea de indicadores obedece a los imperativos de la práctica, de la eficiencia, de la aplicación y del aquí y el ahora, no por ello podemos olvidar los marcos desde los que se derivan y desde dónde se manejan, habida cuenta de hacia dónde conducen.

Con ello se quiere señalar que de alguna manera necesitamos estar siempre concientes de que cuando hablamos de indicadores de desarrollo, por ejemplo en términos de producto interno bruto, de línea de pobreza, de necesidades básicas insatisfechas, de desarrollo a escala humana, de desarrollo sostenible e incluso, de desarrollo humano sustentable hay detrás de ello una visión y un propósito de intervención moldeado sobre el estereotipado patrón modernizante. Así no sea siempre explícito, el cual resulta por tanto fácil de reproducir inconscientemente.

Por esto existe la necesidad de ubicar este tipo de reflexión dentro de un marco que nos permita revisar con suficiente profundidad y perspectiva el contenido conceptual y el sentido operativo de

¹⁹ Izquierdo, Adolfo. Para un enfoque regional de indicadores del desarrollo. CIDER. Universidad de los Andes. Mimeo. versión preliminar. Santafé de Bogotá, 1994.

los indicadores toda vez que su versión predominante está ligada a algunas de las corrientes del paradigma objeto-sujeto que se nutre de teorías cuya inspiración filosófica responde a la cosmovisión antropocéntrica instaurada por el proyecto de la modernidad. Si no somos concientes de tal tipo de marco, resulta entonces fácil engolosinarnos con un escenario caracterizado por la homogeneizante y lineal perspectiva predominante y terminar impulsando distintas corrientes de "más de lo mismo", para luego paradójicamente reproducir nuestra insatisfacción.

Acaso deberíamos reconocer que en ello hemos caído frecuentemente cuando nos vemos atrapados en los círculos viciosos de los mitos modernos del desarrollo y la democracia con la esperanza frustrada, o en el mejor de los casos lejana, de pretender una salida guiados por las señales desorientadoras de sus indicadores establecidos?

Segundo interrogante: ¿Hasta qué punto el prefijo "socio" que antepone a los indicadores es reflejo de nuestra ambigüedad enajenante?

Este segundo interrogante alude al predominante sesgo "socio-económico" de los indicadores, pues es claro que hay en él una ambigüedad enajenante en el manejo de la noción sobre lo social. La institucionalización y operacionalización de los indicadores existentes ha conducido a una tautología bastante discutible. Acostumbramos a anteponer el prefijo "socio" cuando vamos a intentar mediciones políticas, económicas o ambientales de los problemas de tal o cual grupo humano desconociendo que lo social tiene un carácter supradimensional y que por tanto cualquier reflexión sobre las dimensiones arriba mencionadas es ya una reflexión social. Tal tipo de ambigüedad lo que hace es tratar de rescatar bajo el prefijo "socio" la pérdida de sentido y contenido de la relación entre procesos sociales y desarrollo a la que ha conducido la institucionalización y culturalización en torno a los indicadores establecidos.

Esta ambigüedad es propia del paradigma objeto-sujeto desde el que se han concebido los indicadores establecidos y la importancia de su señalamiento consiste en remitirnos al debate entre los reduccionismos y los holismos; es decir, el debate entre la necesidad de simplificar la realidad observada tras las leyes de la ciencia fragmentada que presta sus instrumentos de medición, y la ambición de ver tras la realidad observada una realidad más fundamental relativa a los problemas trascendentales del hombre. Este es el punto en donde se manifiesta contemporáneamente el secular dilema entre la parte y el todo o entre lo particular y lo general.

Igualmente, esta ambigüedad permite señalar la herencia del subconciente tecno-burocrático que, por facilismo y cooptación frente a la inercia del modelo de desarrollo prevaleciente, induce a preferir anteponer el prefijo "socio" a los indicadores antes que cuestionar la cómoda miopía doblemente enajenante del paradigma objeto-sujeto referida tanto al abordaje de las relaciones humanas, como al de las relaciones entre humanos y no humanos.

En este sentido, tal vez valdría la pena detenerse un momento a meditar para luego pensar y posteriormente actuar teniendo en cuenta el hecho fundamental de que, en tanto humanos, al

emprender procesos de desarrollo desde nosotros mismos, cualquiera de las dimensiones de tales procesos queda supeditada al imperativo de un cada vez mayor nivel de conciencia respecto a nuestra ubicación dentro de la relación fundamental naturaleza-población.

Y lo que es aún más significativo es el hecho de que en tanto expresión gregaria del ser, el ámbito de lo social es tan sólo un fractal de la naturaleza. Cuestión ésta que nos invita a reconocer la limitación del paradigma predominante y a incursionar en el inmenso potencial de un paradigma Sujeto>sujeito no antropocéntrico, cuyos indicadores están aún por definir y por operacionalizar y para una aproximación esta propuesta constituye una versión preinstrumental. De allí que pueda entonces preguntarse: Acaso no es cierto que cualquier reduccionismo mecanicista, disciplinario y sectorial lo que hace es colaborar a la ambigüedad doblemente enajenante que caracteriza al círculo vicioso dentro del que se mueven los "socio-indicadores de desarrollo" establecidos?

Tercer interrogante: ¿En qué sentido los indicadores establecidos son discriminantes o conectores entre los procesos de desarrollo y los subprocesos de planificación?

Este tercer interrogante se refiere a los indicadores de desarrollo en el marco de la relación entre las nociones de desarrollo y de planificación, y responde al propósito de señalar que estamos fundamentalmente reconociendo que la dinámica de los procesos de desarrollo se explica a partir de manifestaciones específicas, determinadas y diversas, provenientes de la multiplicidad y simultaneidad de los sentidos e imaginarios de planificación a los que tales procesos responden.

Esto implica la necesidad de asumir la subsumción inductiva entre "indicadores", "planificación" y "desarrollo", lo cual permite poner en cuestión el sesgo coyunturalista e instrumental característico de los énfasis estratégico-situacionales, neo-normativos y neo-gerenciales de los estilos de planificación en boga.

Este cuestionamiento conduce a pensar en la planificación en tanto subproceso de los procesos de desarrollo y a la vez a revisar la fundamentación modernizante de los estilos de planificación predominantes a la luz de un estilo participativo caracterizado por la amplitud existencial que cada contexto de intervención requiera, y que permita superar la ambigüedad doblemente enajenante del paradigma objeto-sujeto anotada en el interrogante anterior. En atención a los anteriores interrogantes, se presentan a continuación los elementos para una propuesta de generación de indicadores de desarrollo alternativo desde un enfoque regional del desarrollo tanto en términos de su estructura teórica como de su estructura metodológica.

B. Elementos para la estructura teórica de la propuesta

1. Enfoque regional de los procesos de desarrollo: supradimensionalidad de lo social e interdimensionalidad del desarrollo

Si se considera que los indicadores de desarrollo, en su acepción de soporte para un enfoque regional del desarrollo y la planificación, deben ubicarse dentro del marco de la relación fundamental naturaleza-población, se está reconociendo una estructura teórica que contemporáneamente reconozca por lo menos los siguientes elementos:

-La existencia de cuatro componentes: naturaleza, población, capital y estado, que coexisten bajo condiciones de subsumción y fractalidad del último hacia el primero.

-La existencia de tres dimensiones resultantes de las relaciones entre los cuatro componentes antes mencionados, que se articulan de la siguiente forma: la dimensión ambiental, propia de la relación fundamental entre los componentes naturaleza-población; la dimensión económica, propia de la relación entre los componentes población y capital; y, finalmente, la dimensión político-ideológica, propia de la relación entre los componentes población y estado. También en este nivel de desagregación se presentan condiciones de subsumción y de fractalidad de la dimensión político-ideológica por la económica y de éstas dos por la ambiental.

-Un tercer elemento de desagregación de esta estructura teórica tiene que ver con las subdimensiones de infraestructura reproductiva y productiva, fiscal-financiera e institucional-administrativa. Por razones de la subsumción y la fractalidad características de la estructura teórica, ese paquete de subdimensiones está implicado diferencialmente respecto de cada una de las dimensiones en función de su autosimilitud con los primeros cuatro componentes. Implicación que, sin embargo, mantiene como referente la dimensión ambiental.

En este sentido, la implicación diferencial de las subdimensiones respecto de las dimensiones obedece al principio de autosimilitud y de correspondencia existentes entre la infraestructura reproductiva respecto de la ambiental; entre la de infraestructura productiva y la fiscal-financiera respecto de la económica, y finalmente entre la institucional-administrativa y la político-ideológica.

La contextualización de estas dimensiones y subdimensiones viene dada por la simultaneidad de las connotaciones regionales del enfoque propuesto, mediante la focalización cuatridimensional de lo espacio-temporal, tridimensional de lo territorial, bidimensional de lo jurisdiccional y unidimensional de lo funcional. Esto permitirá que los indicadores respectivas sean cada vez más específicos.

Consecuentemente con lo anterior, lo social no constituye ni una dimensión ni una subdimensión en sí misma y aparte de las demás. Por el contrario, su status categorial está por encima, toda vez que se concibe como el campo relacional de las distintas expresiones del ser, es decir, que lo social se constituye a partir del campo relacional entre las poblaciones humana y no humana en un contexto dimensional y subdimensional dado. De allí que el enfoque regional de desarrollo alternativo conciba la supradimensionalidad de lo social. Es por esto último que desde este enfoque, lo social tiene un marco referencial no antropocéntrico, a pesar de que sea asumido desde lo humano y que de ello resulta el supuesto de su complejidad restringida.

Bajo las anteriores consideraciones, se alude entonces a la supradimensionalidad de lo social en tanto campo relacional definitorio de las circunstancias y los eventos constitutivos de los procesos de desarrollo, cuya interdimensionalidad parte de la relación naturaleza-población, tiene un primer reflejo en las dimensiones ambiental, económica y político-ideológica, y luego un segundo reflejo en las subdimensiones de la infraestructura reproductiva y productiva, fiscal-financiera e institucional-administrativa. Ese doble reflejo de lo social es entonces la razón para el reconocimiento tanto de su supradimensionalidad, como de la interdimensionalidad del desarrollo. Este reconocimiento se debe a que lo social, en tanto campo relacional entre las poblaciones humana y no humana, se constituye en el ámbito de su propio desarrollo. De allí que el desarrollo sea concebido como el dador de sentido del campo relacional y que por tanto el desarrollo del sujeto no antropocéntrico de dicho campo relacional se constituya en una de las características centrales del enfoque propuesto. Es por esto que lo social, en tanto campo relacional se considere como el referente primordial para la subsumción de los niveles de indicadores de desarrollo alternativo.

Los elementos naturaleza, población, capital y Estado son los componentes articuladores predominantes contemporáneamente que explican la funcionalidad interna de las dimensiones, dispuestas jerárquicamente en un orden vertical, tal como se muestra en la gráfica 1, que corresponde a la estructura teórica del enfoque regional del desarrollo.²⁰

2. Niveles para la generación de indicadores de desarrollo alternativo

Nivel 1: Objetividad. Indicadores tangibles del paradigma objeto-sujeto

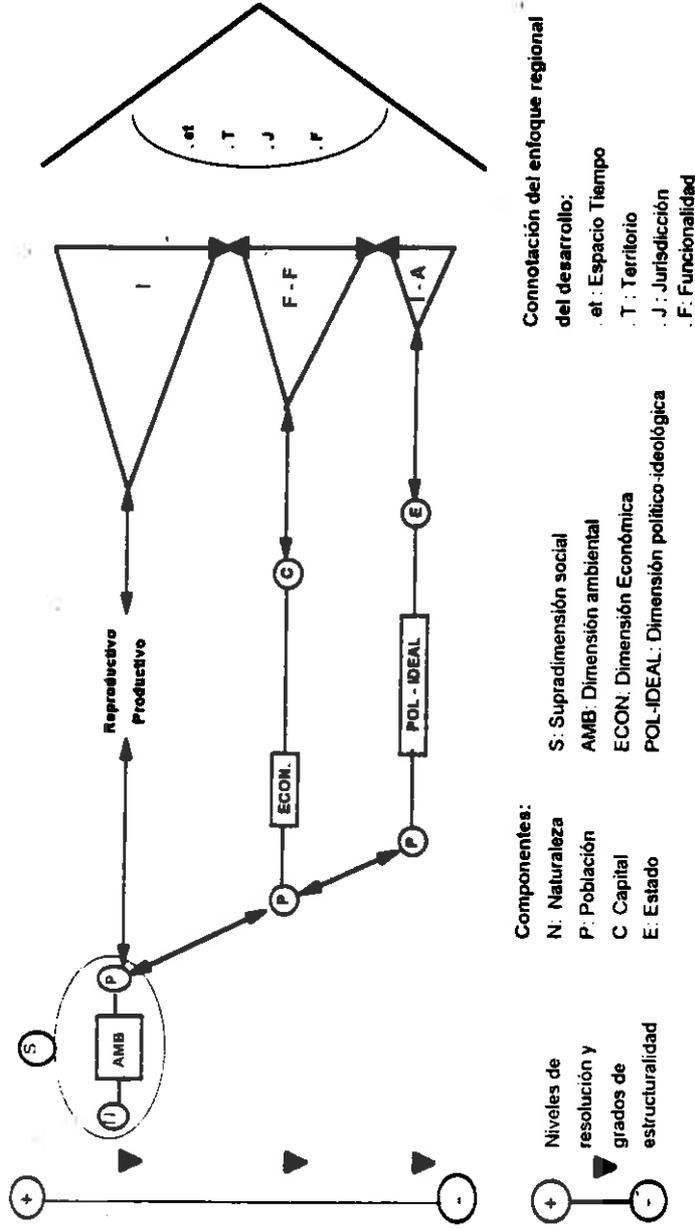
Este tipo de indicadores da cuenta del estado de fisicalidad de un contexto distinguiendo los objetos separadamente de los sujetos. Es decir, miden la cantidad de objetos, las dotaciones materiales. A este nivel, en la mayoría de los casos los sujetos mismos son considerados como objetos. En este sentido, cuando existen carencias físicas, los indicadores de objetividad actúan para señalar que hay que dar más e incluso a quien focalizadamente. Este tipo de indicadores a pesar de las limitaciones de tipo conceptual y metodológico que presentan son los que han tenido un mayor desarrollo y difusión y van a seguirse produciendo. Cuando se utilicen habrá que tener presente que son una perpetuación del paradigma objeto-sujeto y que por lo tanto se estará contribuyendo a reproducir "mas de lo mismo", a menos que sean rediseñados en tanto expresión fractal de los de objetividad y los de omnijetividad de los niveles 2 y 3 respectivamente.

Nivel 2: Subjetividad. Indicadores antropocéntricos del paradigma sujeto-sujeto/objeto

Estos indicadores privilegian lo humano en un sentido antropocéntrico, dentro del marco de sus relaciones con lo no humano. En este sentido, relativizan y supeditan a los del nivel anterior

²⁰ Izquierdo Uribe, Adolfo. El enfoque regional de los procesos sociales: síntesis de guía de clase CIDER. Universidad de los Andes. Mimeo. Santafé de Bogotá. Noviembre de 1993

GRAFICO 1
DIAGRAMA DE LA ESTRUCTURA INTERNA VERTICAL DE LAS DIMENSIONES



Fuente: este diagrama ha sido modificado para efectos expositivos. Fue tomado en una versión original de: un enfoque regional de los procesos sociales. Adolfo Izquierdo Uribe. Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales CIDER, Universidad de los Andes. Santafé de Bogotá, 1993.

enfaticando en las múltiples y complejas relaciones sociales que se generan entre los agentes involucrados en los procesos de desarrollo. Permiten reconocer que hay una dinámica propia de la condición humana en las relaciones sociales que subjetiviza los indicadores cuantitativos.

Por ello este nivel de indicadores refleja una primera ruptura de lo cuantitativo por lo cualitativo, es decir, de lo objetivo por lo subjetivo y permite pasar de lo tangible a lo no tangible al señalar el campo de la complementariedad entre el contexto físico y el factor humano tanto individual como colectivo, permitiendo reconocer la relatividad contextual debida a la falsa dualidad entre lo subjetivo y lo objetivo, propia de la lógica antropocéntrica. Al utilizar este tipo de indicador habrá que reconocer que, aunque reivindicador de la condición humana, tiende a mantener y reproducir el antropocentrismo propio de la modernidad enajenante.

Nivel 3: Omnijetividad. Indicadores no antropocéntricos del paradigma Sujeto>sujeto

Los indicadores no antropocéntricos permiten dar cuenta de una segunda ruptura de lo cuantitativo por lo cualitativo en la medida en que reflejen la supeditación de la sociedad humana a la naturaleza y por lo tanto de la población humana a la no humana. La característica de este nivel de indicadores reside en el reconocimiento del imperativo de trascendencia del desarrollo, en virtud del cual el ser humano no es la máxima expresión del ser, sino tan sólo una de sus múltiples expresiones dentro de la triple conexión cosmológica entre el ser humano como entidad individual, los seres humanos entre sí como especie y entre éstos y las demás expresiones del ser, respecto de cuyas relaciones los humanos tenemos distintos niveles de conciencia.

Este es el nivel de omnijetividad de los indicadores de desarrollo alternativo en tanto dadores de sentido de una visión que reconoce los caracteres ontológico, teleológico e histórico de la relación fundamental naturaleza-población entendida como el campo relacional entre la población humana y las demás expresiones del ser de las que la primera sea consciente. Al utilizar este tipo de indicadores se tendrá presente que responden a la búsqueda trascendente desde lo humano por re-ligarse con su origen

Los indicadores de tercer nivel son los indicadores del campo relacional de la vida y de las distintas expresiones del ser, es decir, del campo relacional donde dichas expresiones conviven en un proceso dinámico. Por tanto este campo relacional corresponde a la supradimensión social.

Por eso es que los indicadores de tercer nivel son dadores de sentido de las relaciones que se registran en la supradimensión social. A lo que ellos se refieren, corresponde a nuestra interpretación del desarrollo y esta aproximación nuestra al campo relacional de la supradimensión social depende de nuestros propios niveles de conciencia.

Los indicadores de tercer nivel deben ser entonces, indicadores de nuestros patrones culturales, contextualizados espacio-temporal, territorial, jurisdiccional y funcionalmente. Se pueden sugerir tres criterios para la generación de tal nivel de indicadores:

a. Identidad : Identidad del sujeto del campo relacional, que apunta en dos direcciones; una dirección individual que tiene como referente la internalización y una dirección colectiva que tiene como referente la externalización. Los indicadores de identidad implican un posicionamiento respecto al otro, es decir una posición ante la otredad, viendo al otro como a sí mismo. Se trata de la dupla "yo y el todo" o "lo distinto y lo mismo".

b. Transmutación: Son indicadores del sentido del balance entropía-sinergia, en el que la segunda supedita a la primera. Estos indicadores dan un sentido y permiten interpretar el campo relacional de la supradimensión social.

c. Trascendencia o Nuevos Comienzos: Cuando se integran los indicadores de identidad y los de transmutación sinérgica, se caracteriza una evaluación o un nuevo comienzo, pero a otro nivel de conciencia del desarrollo; es decir se caracteriza el potencial matético de un contexto dado. Cuando se unen los de identidad con los de transmutación entrópica se caracteriza una involución o un estancamiento al mismo nivel de conciencia del desarrollo prevaeciente; es decir, se caracteriza la inercia de la falsa dualidad entre la tesis y la antitesis predominante en un contexto dado.

Los referentes últimos de los indicadores de tercer nivel son los reinos y los elementos del campo relacional, concebido bajo una lógica de complejidad restringida que surge del nivel de conciencia de nuestra propia humanidad.

Los reinos pueden ordenarse así: Mineral, Vegetal, Animal y Humano y los elementos también pueden ordenarse como: Tierra, Agua, Aire y Fuego. Reinos y elementos del campo relacional entre humanos y no humanos cuyo desarrollo alternativo depende de la alquimia conciente entre sus intercambios de energía y cuya expresión es la espiralidad y no la gramática entre la vida y la muerte.

En síntesis, la propuesta de estos tres niveles de generación de indicadores de desarrollo se caracteriza no sólo por asumir la subsumción categorial entre lo objetivo, lo subjetivo y lo omnijetivo sino también por reconocer el potencial de alternatividad de los procesos de desarrollo en la medida en que estén intuidos, pensados y actuados desde las señales emitidas por los indicadores del tercer nivel.

C. Elementos para la estructura metodológica de la propuesta

1. Enfoque regional de los subprocesos de planificación

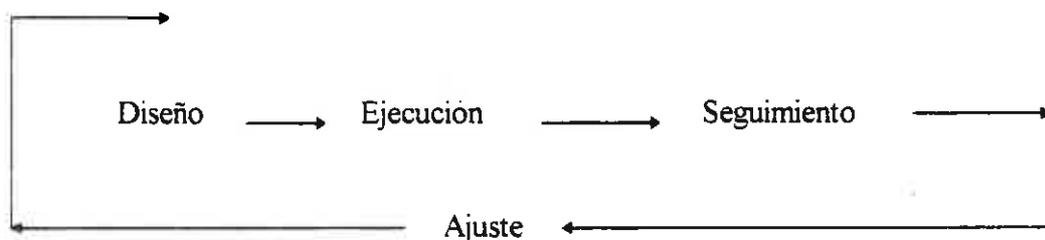
Los indicadores deben ser instrumentos dadores de sentido encuadrados en una perspectiva de eficiencia de las acciones a partir de los roles y funciones de la relación entre población humana y no humana. Por tanto, su organización debe corresponderse con un señalamiento intuitivo racional del sentido de la relación fundamental. De esta forma, la ruta crítica de la generación de los indicadores debe mostrar la manera en que los objetivos de los procesos de desarrollo están siendo

alcanzados y en qué medida algunos ajustes son necesarios. Ello responde al carácter teleológico de los subprocesos de planificación propio de los procesos de desarrollo.

Los indicadores deberán entonces clasificarse y responder a las especificidades de su campo relacional en función de los momentos de diseño, ejecución, seguimiento y ajuste característicos de la lógica de planificación. En virtud del carácter de "dadores de sentido" de los indicadores, los del momento de diseño cobran particular importancia en la medida en que permiten dar cuenta de las visiones retrospectiva, contemporánea y prospectiva de los contextos de intervención. Para ello, los indicadores del momento de diseño deberán diferenciarse entre:

- Indicadores de Imagen Actual,
- Indicadores de Imagen Deseada, de Imagen Posible e
- Indicadores de Formulación de Objetivos, Políticas, Estrategias, Programas y Proyectos.

Desde tal punto de vista, los indicadores dimensionales e interdimensionales pueden organizarse siguiendo el camino que va desde el diseño, con respecto a los problemas y potenciales, hasta los ajustes con relación a la misma, pasando por la ejecución tendencial, contratendencial ó alternativa de los conflictos y por cierto proceso de seguimiento con respecto a la evolución del proceso contextual. Esta diferenciación lleva a clasificar cada indicador respecto a los objetivos que se persiguen según los momentos de:



Las definiciones instrumentales están por establecerse, dado que no se trata simplemente de tomar su significado etimológico sino de relacionar cada concepto con su ubicación contextual, definiendo criterios para los procesos de producción, captura y procesamiento de la información primaria requerida para ello

Es pertinente señalar que la utilidad de los indicadores y los sistemas a los cuales pertenezcan está en buena parte condicionada en la medida en que se evite su uso abstracto y se realice una adecuada aplicación de la capacidad analítica relacionada con el tema de interés considerado. El indicador, aún cumpliendo con las propiedades de validez, relevancia, eficiencia y suficiencia, no permite *per se* una explicación exhaustiva del fenómeno al cual se refiere. Para ello se requiere una interpretación integral incorporada a contextos más amplios.

En este sentido, los indicadores deben definir y contemplar con claridad sus usuarios y la instancia de administración en la cual se desarrollen las fases de diseño, generación, producción y aplicación de indicadores. Una situación diferente conduce al desconocimiento, indiferencia, falta de pertinencia e inaplicabilidad de instrumentos cuya implementación haya representado esfuerzos económicos y técnicos significativos.

Bajo el supuesto que los subprocesos de planificación subyacen a los procesos de desarrollo, para la selección de indicadores es condición indispensable el que se definan en forma precisa los tipos de usuarios principales, así como sus intereses y requerimientos de información. Adicionalmente, es aconsejable que cumplan con las siguientes características:

a. Deben expresar la contextualidad del campo relacional de intervención y combinar la linealidad funcional de cada una de sus agentes con la simultaneidad espacio-temporal de la dinámica de las relaciones entre población humana y no humana. En este sentido, los indicadores de los 3 niveles deben responder a criterios de regionalización del campo relacional de la intervención definido en función tanto de la espacio-temporalidad, la territorialidad, la jurisdiccionalidad y la funcionalidad de los sujetos intervinientes en la relación fundamental en un contexto dado como a criterios de caracterización del campo relacional del cual dan cuenta, es decir, de subsumción categorial, fractalidad y holismo holográfico, sistematicidad autopoietica abierta y autoreferente

b. Deben responder no solamente a los aspectos descriptivos, analíticos e interpretativos, sino que deben, particularmente, ser proposicionales.

c. Deben responder a una lógica interdimensional consecuente no sólo con la naturaleza supradimensional de lo social, sino también con la naturaleza dimensional de lo ambiental, lo económico y lo político-ideológico y con la naturaleza subdimensional de la infraestructura reproductiva y productiva, lo fiscal-financiero y lo institucional-administrativo.

d. Deben describir una situación tanto de las carencias como de las posibilidades que ofrecen las estrategias de subsistencia, acumulación, legitimación y emancipación²¹ de los sujetos intervinientes y además dar la opción ya sea de articularlas secuencialmente o de llegar a la emancipación desde cualquiera de las anteriores. De esta forma se reconoce el carácter de señalador de sentido a los indicadores así concebidos

Dichas estrategias podrían definirse como sigue.

Subsistencia: Condiciones mínimas de nivel vida.

Acumulación: La interrelación de las actividades económicas que permiten la agregación de capitales u objetos.

Legitimación: Mantenimiento y regulación de la acumulación lograda.

Emancipación: Es el reconocimiento del carácter potencial y alternativo de la existencia

e. Deben señalar los hitos de acción, es decir, deben responder a los objetivos propuestos en las estrategias de los sujetos sociales. Según la dinámica subyacente a la resolución, anticipación y generación de conflictos de poder entre ellos.

f. Deben asumir su correspondencia implícita relacionada con el enfoque de quien los asume. En consecuencia, debe buscarse que reconozcan la subjetividad asociada al contexto dentro del cual se formulan.

g. Deben relativizarse según el contexto. Los sujetos de cada campo relacional interviniente no están en el mismo nivel de conciencia; en este sentido lo que se relativiza es el comportamiento tendencial frente a una lógica contratendencial dado un orden predominante, el cual es identificable mediante la utilización de indicadores de los niveles de objetividad y de subjetividad. Para salir del círculo vicioso de la falsa dualidad entre tendencias y contratendencias respecto a una misma lógica imperante, se necesitan indicadores de omnijetividad que vayan más allá de las dimensiones económica y político ideológica y que al incorporar la dimensión ambiental en tanto dimensión de la relación fundamental permita reconocer la interacción entre distintos patrones culturales cuya pluralidad ponga de presente que "todo vale pero no lo mismo" y que tal valoración depende del grado de identificación cultural con el paradigma Sujeto>sujeito

Una síntesis operativa de las condiciones arriba mencionadas y asociadas a los niveles propuestos de generación de indicadores, deberá poder expresarse en un sistema que de cuenta de la supeditación de los subprocesos de planificación a los procesos de desarrollo. Una aproximación a dicho sistema deberá entonces tener como criterios centrales tanto la supredimensionalidad de lo social y la interdimensionalidad de los procesos de desarrollo, como la simultaneidad e interacción entre el diseño, la ejecución, el seguimiento y el ajuste en tanto momentos de las formas de intervención "planificada" de los sujetos y la diversidad contextual en que operan dichas formas de intervención.

Preinstrumentalizar los elementos conceptuales de desarrollo alternativo, es conferirles tangibilidad para dotarlos de una capacidad mensurable sin que pierdan sus sentidos, contenidos y especificidades. Esto significa que los elementos teóricos antes mencionados deberán traducirse a un lenguaje significativo y operativo, desagregado hasta el nivel de indicadores. Será esta otra forma de decir algo más sobre lo mismo, bajo el prurito de la apropiación para la acción. Dentro de este otro lenguaje se asumen los indicadores como calificaciones de los elementos conceptuales. Calificar los elementos conceptuales del desarrollo alternativo será entonces una forma de descripción sintética y subjetiva, para presentar sus elementos preinstrumentales con el propósito de facilitar su apropiación para la acción.

Para lograr este propósito, el énfasis se hará sobre conceptos instrumentales tales como: supradimensión, dimensión, subdimensión, subsumción categorial, fractalidad, recursividad y autosimilitud, entre otros, que permitan dar cuenta del ordenamiento categorial para facilitar su apropiación operativa. Se procederá secuencialmente a ordenamientos visibles mediante la utilización de gráficas ilustrativas de procedimientos y características relevantes que se deberán

GRAFICO 2

HOLOGRAMA PREINSTRUMENTAL DEL DESARROLLO ALTERNATIVO. HPDA

SUPRA DIMENSION		DIMENSIONES			SUBDIMENSIONES			PATRON DE ASENTAM. POBLAC.
SOCIAL		AMBIENTAL	ECONOMICA	POLITICA IDEOLOGICA	INFRAESTRUCT. PROD. REPROD.	FISCAL FINANCIERA	INSTITUCIONAL ADMINISTRATIVA	
D I M E S I O N E S	AMBIENTAL	PROBLEMATICA POTENCIALIDAD						
	ECONOMICA		PROBLEMATICA POTENCIALIDAD					
	ECONOMICA			PROBLEMATICA POTENCIALIDAD				
S U B D I M E N S I O N E S	INFRAESTR. PROD.				PROBLEMATICA POTENCIALIDAD			
	INFRAESTR. REPROD.							
	FISCAL FINANCIERA					PROBLEMATICA POTENCIALIDAD		
	INSTITUCIONAL ADMINISTRATIVA						PROBLEMATICA POTENCIALIDAD	
PATRON DE ASENTAMIENTO POBLACIONAL								

tener en cuenta posteriormente para su cuantificación. En otras palabras, se pretende que esta versión preinstrumental de una propuesta para la generación de indicadores de desarrollo alternativo facilitará de manera gradual su asimilación y la lógica de su matematización.

Como producto final de esta versión preinstrumental surgirán elementos para el manejo de indicadores, cuyo ordenamiento relativo se apoya en lógicas a ser aplicadas contextualmente en función del potencial de desarrollo alternativo de los distintos ámbitos de intervención.

Esto significa que la versión preinstrumental no constituye una receta, ni una fórmula para ser aplicada descontextualizadamente y sin sentido; por el contrario, lo que se pretende es facilitar las posibilidades de la descripción, el análisis, la interpretación y la proposición de acciones a partir del reconocimiento del potencial de desarrollo alternativo subyacente a cualquier campo relacional contextualizado.

En este sentido, la primera aproximación preinstrumental de la propuesta para la generación de indicadores de desarrollo alternativo y a la cual se circunscribe esta versión se refiere al holograma preinstrumental del desarrollo alternativo.

2. Holograma preinstrumental de desarrollo alternativo

Una visión general de los elementos teóricos propuestos, está representada en el Holograma preinstrumental de desarrollo alternativo y su ordenamiento matricial será el punto de partida para los efectos de su instrumentación. Este ordenamiento matricial, reúne en una sola exposición los principales elementos conceptuales y lógicos propuestos, y su carácter preinstrumental deviene de su correspondencia con subprocesos de planificación en tanto expresión teleológica de los procesos de desarrollo. (Gráfico 2)

Como todo lenguaje gráfico, el del holograma preinstrumental es sugerente en varios aspectos, a saber

El ordenamiento matricial en sí mismo, es una manera de proponer una lectura de los contextos, en el cual, sus elementos están en mutua relación unos con otros. Cada uno de ellos soporta su propia definición, pero en su conjunto el ordenamiento matricial propuesto define el sistema de relaciones que ha sido llamado **campo relacional** en los elementos teóricos.

En sus márgenes izquierdo y superior se proponen varias divisiones en términos de desagregaciones de la supradimensión que se encuentra en el vértice superior izquierdo del holograma y en sus márgenes derecho e inferior se proponen varios reflejos del campo relacional en términos de dimensiones y subdimensiones en tanto patrones de asentamiento poblacional. Para cada una de estas divisiones existe a su vez, una correspondencia. La supradimensión en correspondencia con lo social, las dimensiones con lo ambiental, lo económico y lo político-ideológico. A las subdimensiones, corresponde la infraestructura reproductiva y productiva, la fiscal-financiera y la institucional-administrativa, cada una de las cuales a su vez corresponde a las

dimensiones ambiental, económica y político-ideológica respectivamente, tal como es anotado en los elementos para la estructura teórica.

La lógica preinstrumental interna del holograma puede inicialmente entenderse así:

La supradimensión se identifica con el campo relacional donde se subsumen todas las expresiones fractales de lo social. La subsumción es contención funcional entre los elementos contenidos y entre éstos y la supradimensión que los contiene. Por su parte la fractalidad en sentido restringido, se entiende como las formas de manifestarse la supradimensionalidad definida.²²

En otras palabras, lo que la lógica preinstrumental del holograma intenta expresar es la complejidad restringida que se asume respecto al campo relacional entre población humana y no-humana al reconocer en él tanto la supradimensionalidad de lo social como interdimensionalidad del desarrollo. Lo que se sugiere ser ponderado por esta vía, es el nivel de conciencia respecto al intercambio orgánico de energía del campo relacional, es decir la identificación de las manifestaciones y dinámicas del ser expresadas en la con-vivencia de la vida. Nivel de conciencia respecto al campo relacional expresado desde la complejidad restringida de nuestro propio nivel de conciencia y para cuya estimación y medida se acude a la reflexividad múltiple y fractal de la dinámica de los patrones de asentamiento poblacional sugerida en los márgenes derecho y superior del holograma preinstrumental.

En virtud de lo anterior, el criterio que se ha tenido en cuenta, no es el de un mapa cartesiano plano y bidimensional, sino el de un orden sistémico abierto autorreferente y hologramático que muestre no sólo las objetividades y las subjetividades propias del campo relacional sino también su potencial omnisubjetivo y trascendente. Con ello, el holograma preinstrumental propone no sólo desbordar el pensamiento fraccionado y estático de la tradicional cosificación de lo social, propia del paradigma objeto-sujeto, sino además superar el antropocentrismo subyugante de las demás manifestaciones del ser; propio del paradigma sujeto-sujeto/objeto para proponer abordar el desarrollo alternativo desde el paradigma emergente Sujeto<sujeto no antropocéntrico

Concebido el holograma preinstrumental desde el paradigma emergente de desarrollo alternativo, en el que se entienden las distintas manifestaciones del ser como entidades espacio-temporales de

²² Lo fractal en un sentido restringido, puede ser entendido en el siguiente fragmento tomado de Benoit Mandelbrot (Los Objetos Fractales C. Para Pensar la Ciencia. Tusquets Editores. Barcelona 1993): "...demostramos cómo un ovillo de 10 cm de diámetro, hecho con hilo de 1 mm de sección, tiene, de una manera por así decirlo latente, varias dimensiones efectivas distintas. Para un grado de resolución de 10 metros es un punto. ...; para el grado de resolución de 10 cm es una bola tridimensional; para el grado de resolución de 10 mm es un conjunto de hilos. ...; para el grado de resolución de 0,1 mm cada hilo se convierte en una especie de columna....; para el grado de resolución de 0,01 mm cada columna se resuelve en fibras filiformes ...; a un nivel más fino de este análisis el ovillo se representa por un número finito de átomos puntuales.... El hecho de que un resultado numérico dependa así (se refiere a lo que hemos dejado como puntos suspensivos) de la relación entre objeto y observador no es algo extraño a la física de este siglo"

las relaciones del humano consigo mismo, de la población humana entre sí, de la población no-humana entre sí, y entre humanos y no-humanos, permitirá dar cuenta de la contextualidad de los distintos niveles de conciencia respecto al manejo del campo relacional y permitirá aproximarse cuantitativamente a estimar el grado de fusión con el origen, es decir de identidad entre el sujeto del desarrollo y el sentido trascendente del este último.

Para los efectos de análisis y cuantificación de acciones específicas dimensionales ó subdimensionales en el campo relacional, las categorías se han definido en el contexto focalizado de la espacio-temporalidad, la territorialidad, la jurisdiccionalidad y la funcionalidad de sus problemas y potenciales de desarrollo alternativo. a este contexto focalizado corresponde la diagonal del holograma preinstrumental del gráfico 3.²³

3. Descripción de la lógica cuantitativa del holograma preinstrumental

El gráfico 4, es una respuesta a los requerimientos instrumentales del holograma preinstrumental del desarrollo alternativo. Esta descripción gráfica admite que bajo el supuesto de complejidad restringida y observando los criterios de jerarquización categorial, se puedan definir los problemas y potenciales tanto en las dimensiones como en las subdimensiones en que éstos se desagreguen subsumida y fractalmente.

El gráfico 5, ratifica la afirmación hecha respecto al gráfico 4, en cuanto a que el arreglo propuesto efectivamente predispone al holograma preinstrumental para realizar mediciones cuantitativas. Esto se evidencia bajo el supuesto de reflexibilidad isomorfa utilizada para el manejo de indicadores e índices.

El holograma preinstrumental opera igualmente bajo una lógica sistémica de causalidad bidireccional en las relaciones interdimensionales e intersubdimensionales, las cuales serán las que determinen las ponderaciones contextualizadas.

El gráfico 6 tiene como referente el lado izquierdo del cuadro anterior, el de la estructura de los elementos conceptuales propuestos. En él se abstrae de sus contenidos, la abstracción en este caso significa un "desconocimiento" temporal de ellos, para centrar la atención en la forma general de su estructura que será la idea presente en los gráficos siguientes. Aquí el énfasis se hace en las características dominantes de la estructura de los elementos conceptuales, como requisito previo para entender la lógica de su matematización

El gráfico 7, en consecuencia con el gráfico 6, destaca las 2 características más importantes de la estructura conceptual: su complejidad y su desagregación categorial concebidas desde una

²³ Fuente: Este diagrama ha sido modificado para efectos expositivos. Fue tomado en su versión original de: Izquierdo, Adolfo. Un enfoque regional de los procesos sociales. CIDER-Umandes, Santafé de Bogotá, 1993.

GRAFICO 10

Vectores Columna
DE COMPLEJIDAD CATEGORIAL

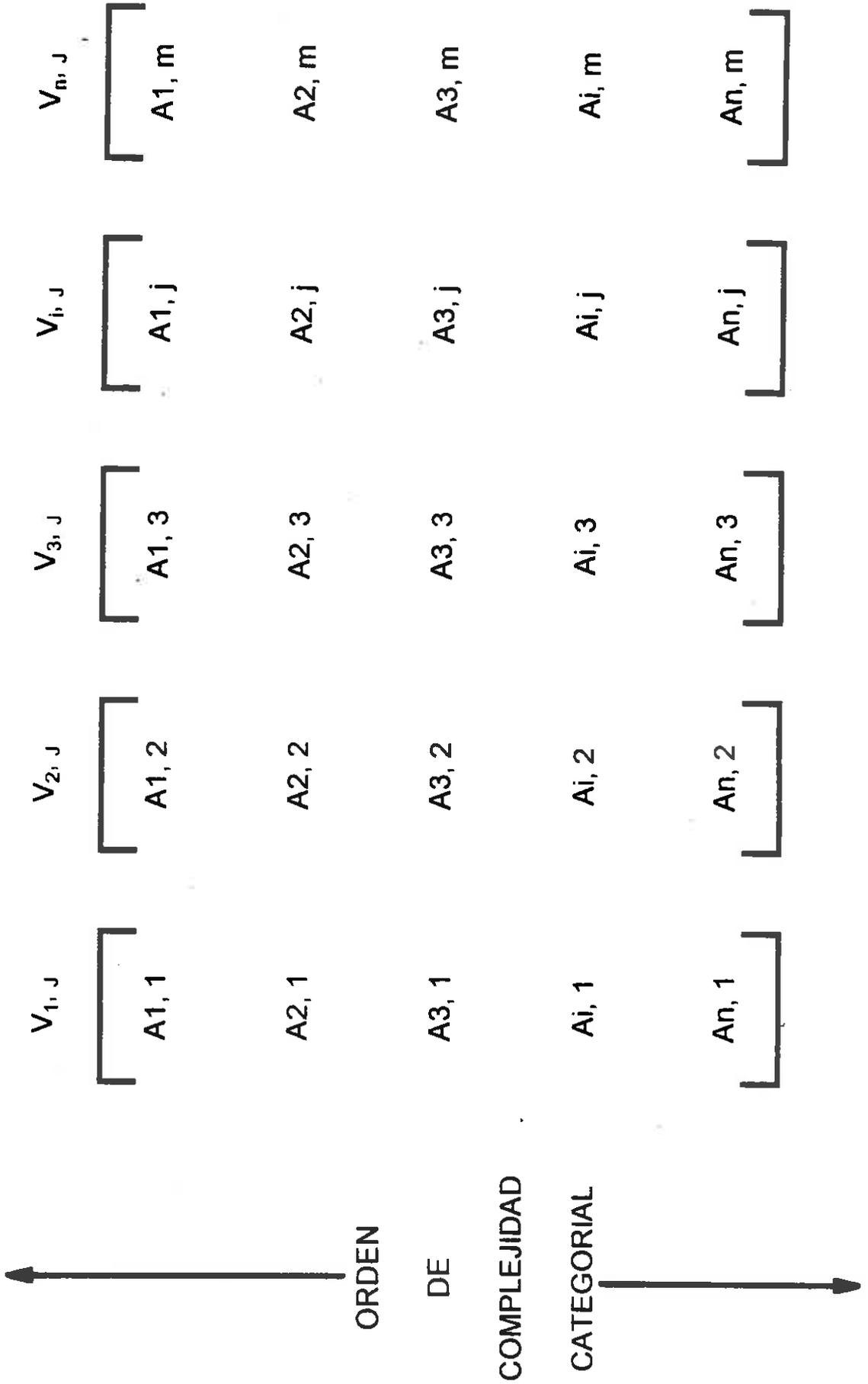


GRAFICO 11

“PRESENTACION DE LA PROPUESTA PARA LA SOLUCION CUANTITATIVA DE LA MATRIZ $M_{i,j}$ ”

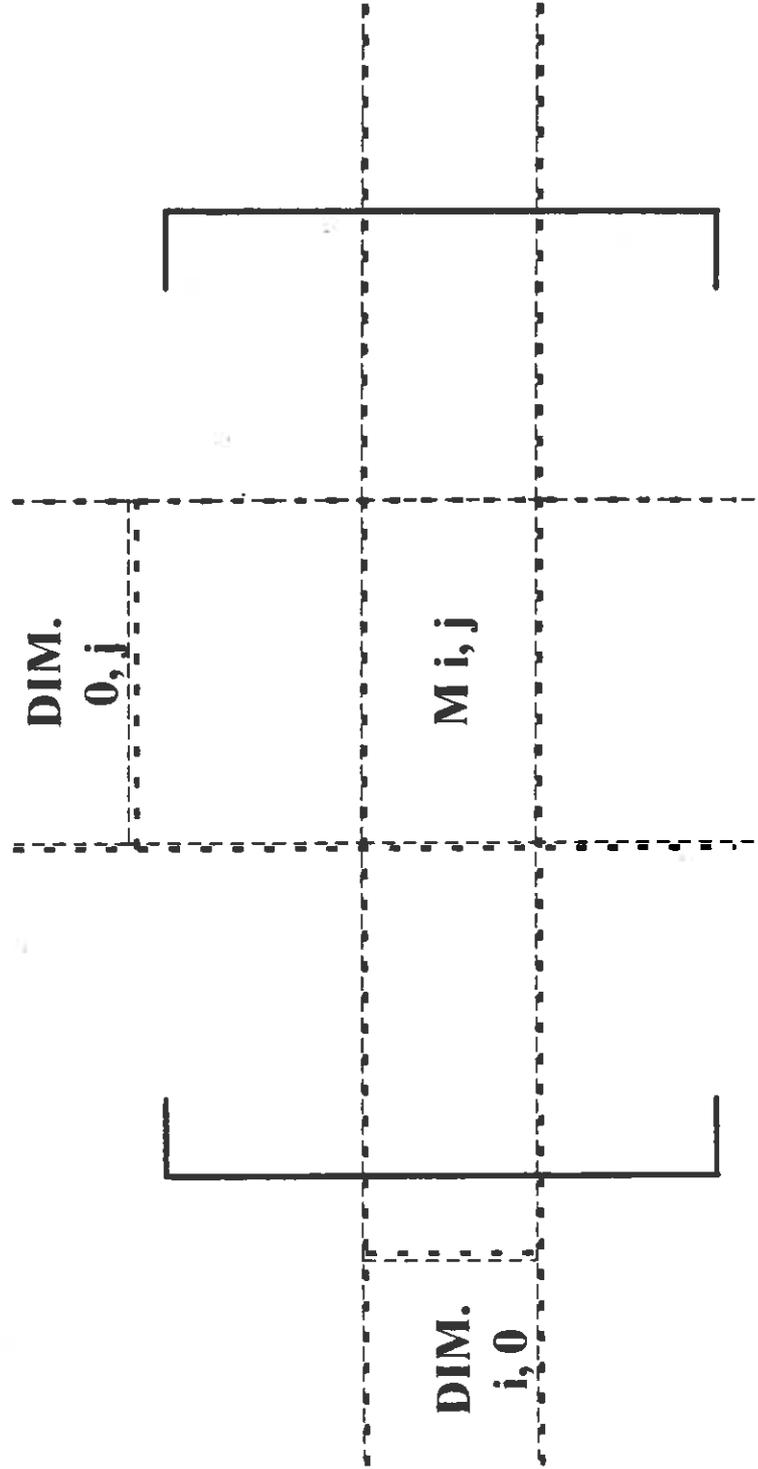


GRAFICO 8

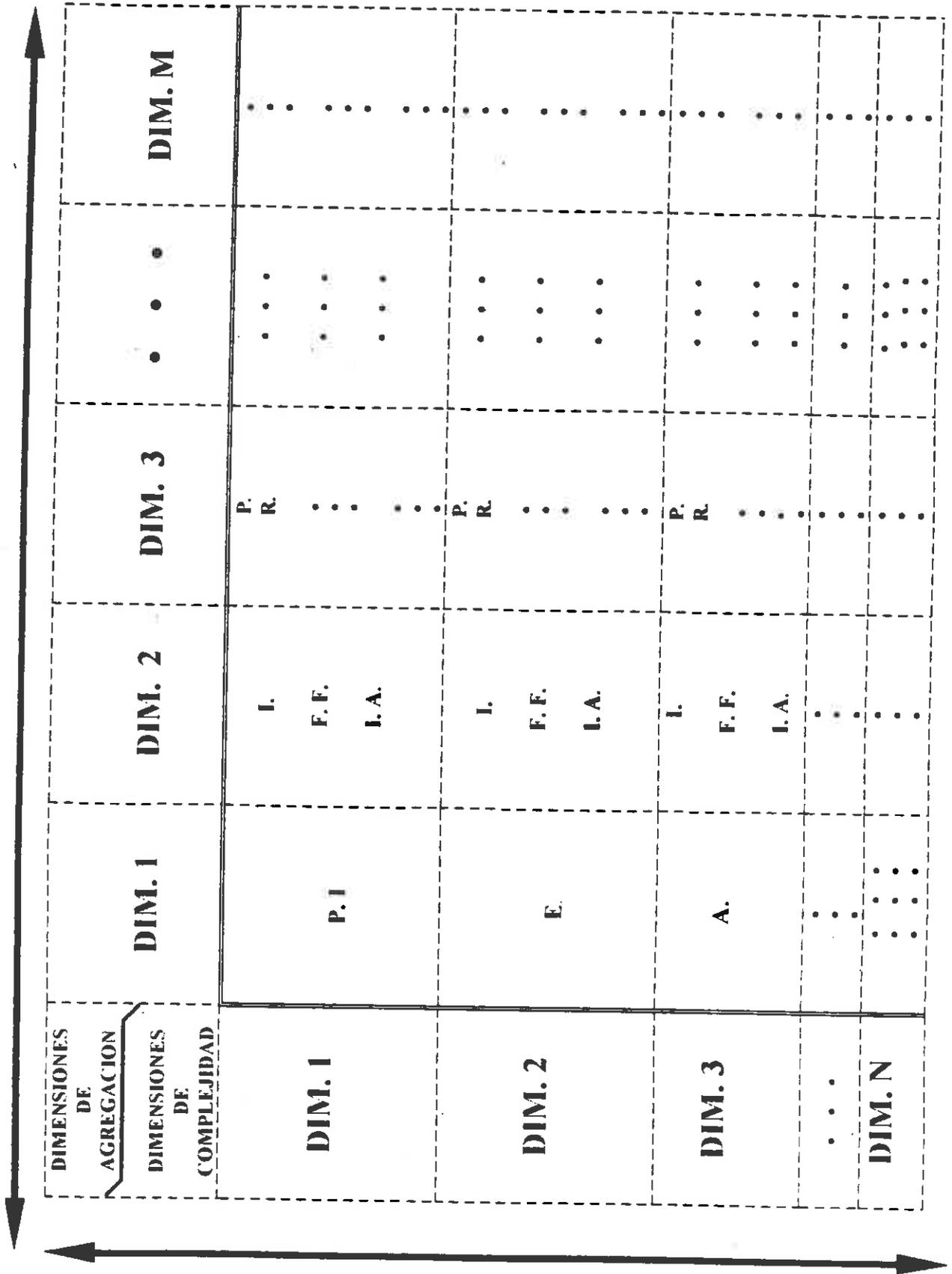


GRAFICO 9
Vectores Fila

NIVELES DE AGREGACION - DESAGREGACION CATEGORIAL

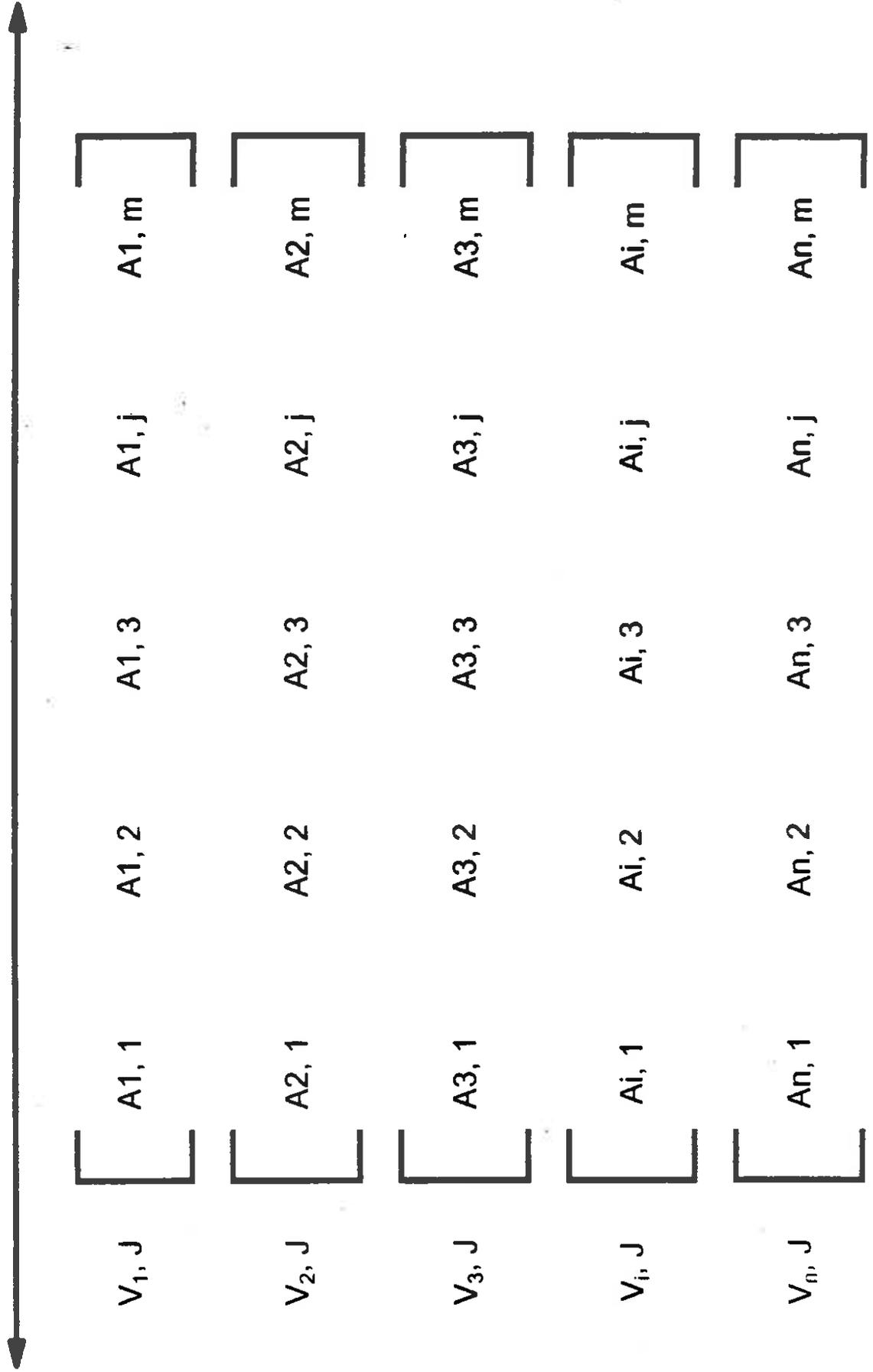


GRAFICO 6

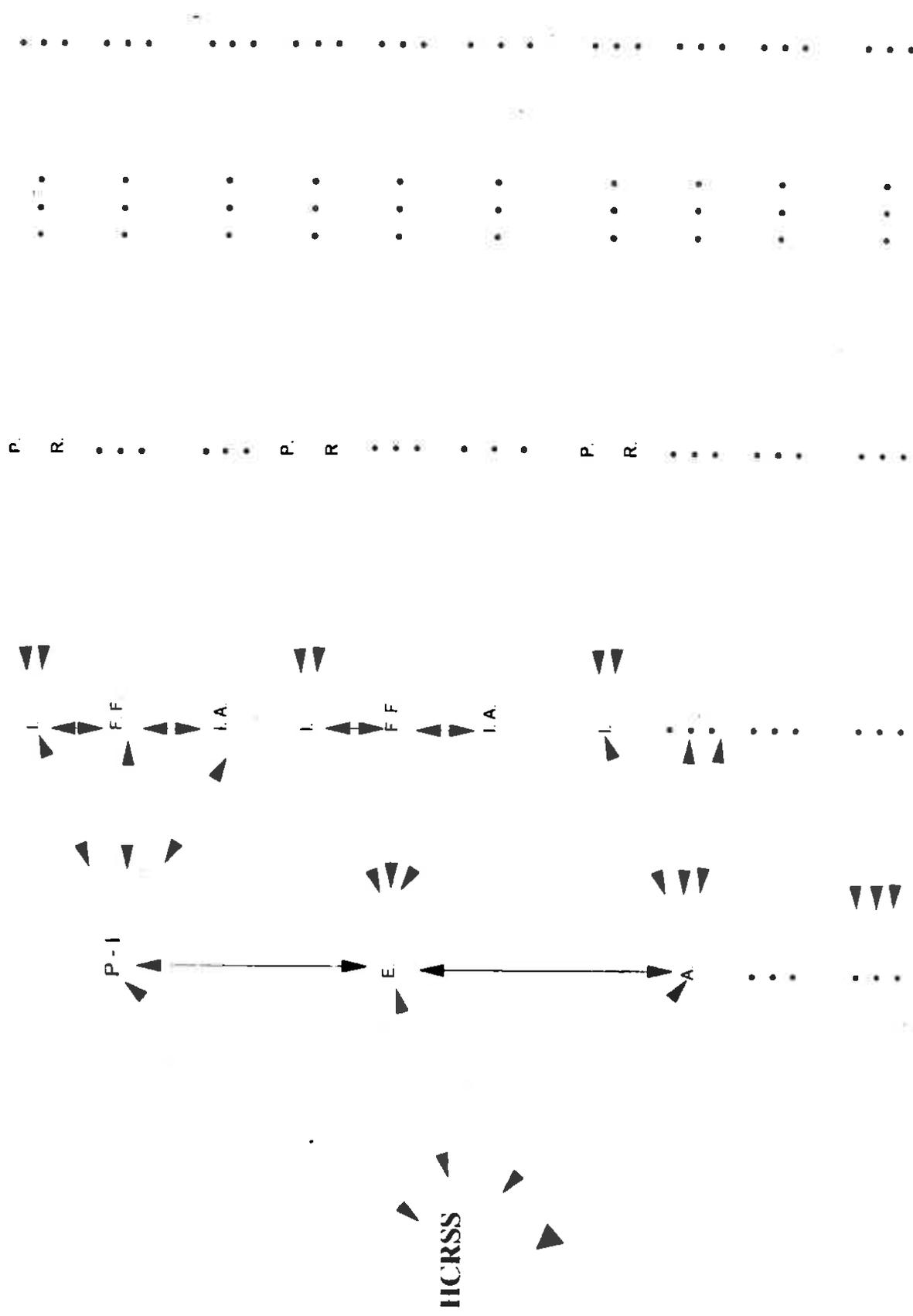


GRAFICO 7

NIVELES DE AGREGACION - DESAGREGACION CATEGORIAL

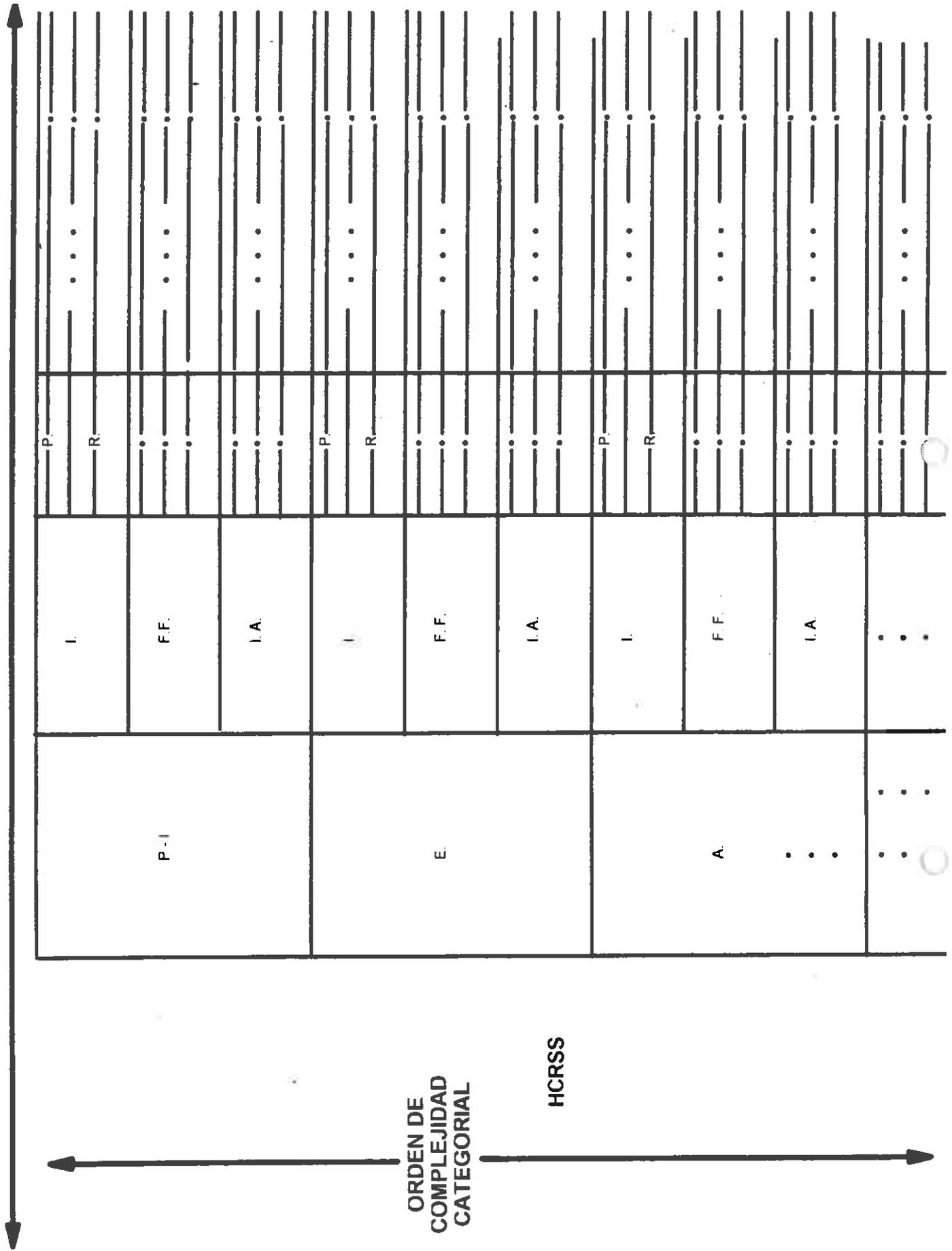


GRAFICO 4

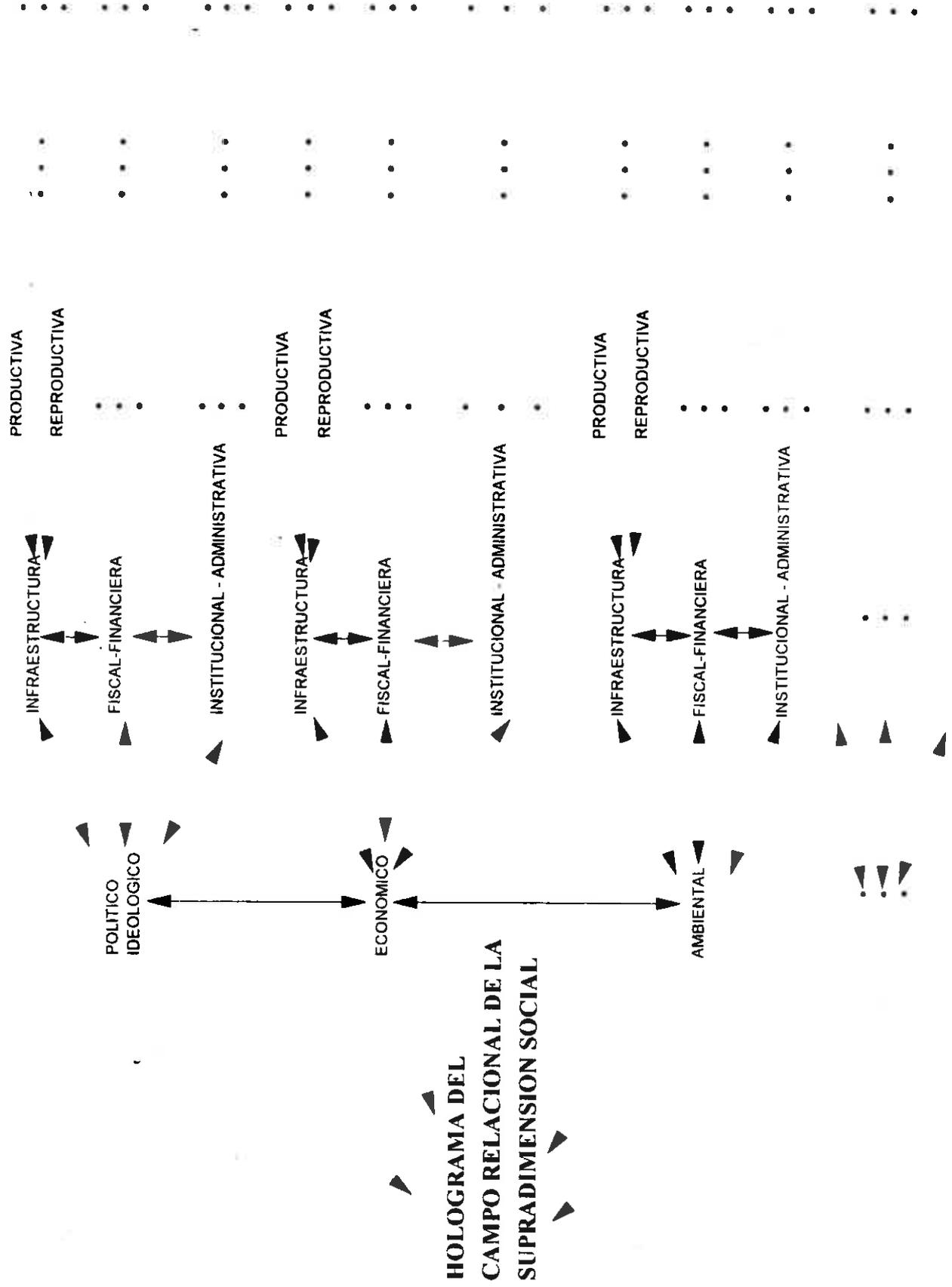
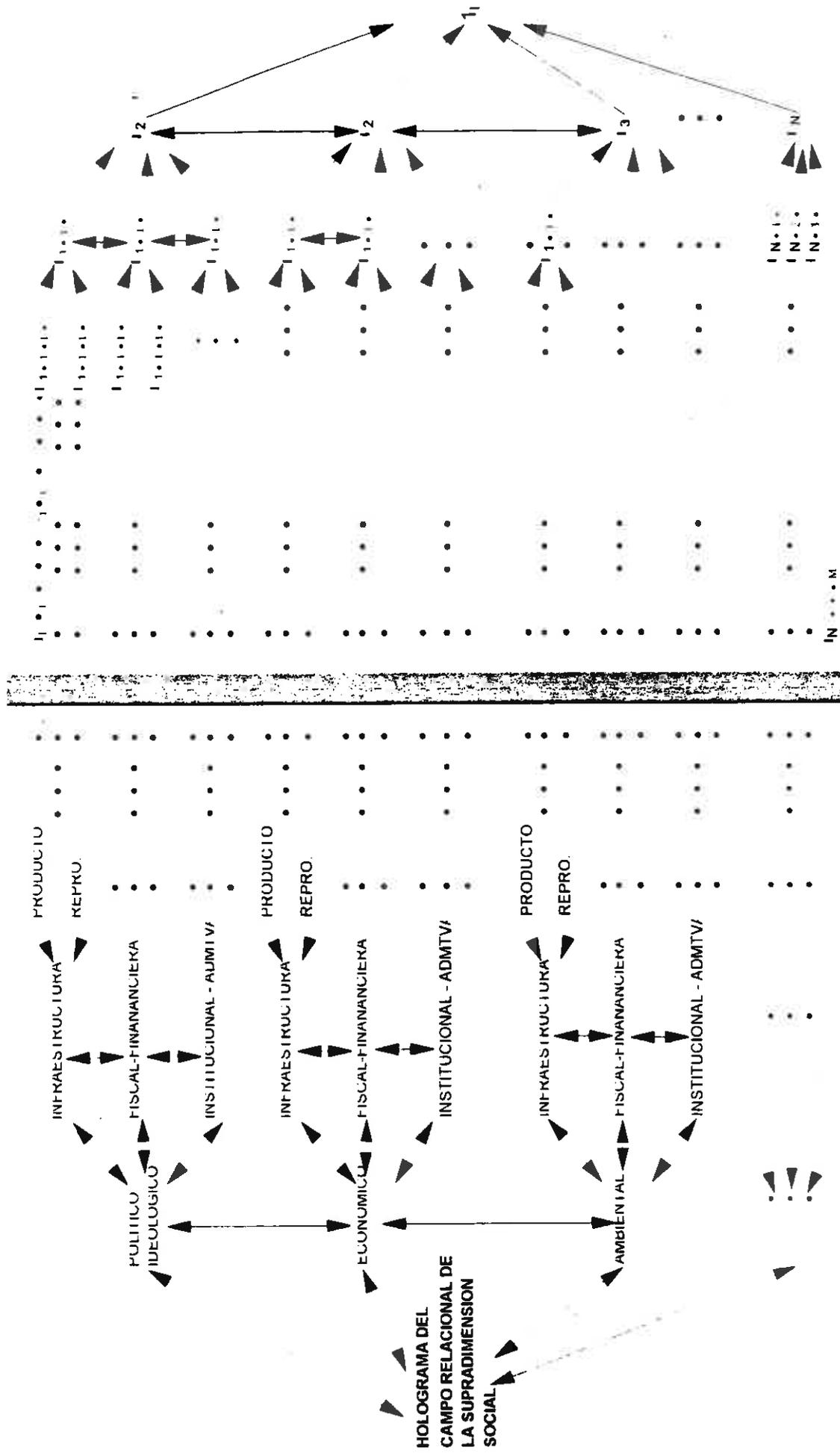


GRAFICO 5



Reflexividad isomorfa para cuantificación del campo relacional

epistemología de "orden de complejidad y de subsumción categorial" a la que también responde el holograma preinstrumental desde una perspectiva de complejidad restringida. Estas 2 características están recogidas respectivamente en las direcciones vertical y horizontal del gráfico y se refieren tanto a la interdimensionalidad del campo relacional como a la supradimensionalidad de lo social. En este sentido la dirección vertical refiere a la característica de "complejidad" y la dirección horizontal a la de "agregación-desagregación categorial". Estas características y direcciones son el referente directo para la descripción de la lógica cuantitativa del holograma preinstrumental que se presenta más adelante.

Esta forma de preinstrumentalizar la complejidad restringida implica considerar en cada nivel la necesidad de la lectura del campo relacional contextualizado como un todo relacionado que, evite miradas fraccionadas en los procesos de desarrollo rescatando así su simultaneidad diferencial según los sujetos del campo relacional. En este sentido, el gráfico 7 es una representación simultánea de la complejidad de la interrelación entre los niveles de resolución de los grados de estructuralidad de los problemas y potenciales de desarrollo alternativo en un contexto dado y también entre sus elementos desagregados. En este sentido un símil geométrico que no se pretende matematizar en esta propuesta es el de un número indeterminado de espirales hologramáticas contenidas unas en otras, donde cada una es recursiva respecto a la que la contiene, cuando reproduce su estructura de interrelaciones, y donde además, cada una de ellas interactúa funcionalmente con la antecedente y con la subsiguiente. Sería ésta una forma más sofisticada para expresar la sistematicidad abierta y autorreferente del holograma preinstrumental aquí propuesto, para cuya expresión se requeriría de un modelo dinámico cuadridimensional. tarea esta que queda postergada para los propósitos de esta propuesta. Volviendo al holograma preinstrumental propuesto, sin alterar su estructura general y conservando las características anotadas respecto a cada uno de los gráficos anteriores, el gráfico 8 describe un arreglo matricial hologramático para subdividir el campo relacional para su medición. El concepto de dimensión introducido en este gráfico y en los siguientes tiene además un significado matricial

Una síntesis de este segmento expositivo es el siguiente: el holograma preinstrumental de desarrollo alternativo presentado en el gráfico 2, se ha transformado en el arreglo matricial presentado en el gráfico 8 mediante un procedimiento basado en el supuesto de reflexividad isomorfa entre los elementos teóricos y el holograma preinstrumental de la propuesta hacia la generación de indicadores de desarrollo alternativo. Este arreglo matricial cualitativo, no altera las características de la estructura conceptual propuesta, pero sí la dispone para su medición

Los gráficos 9 y 10, particionan el arreglo matricial hologramático del gráfico 8, según sus niveles de agregación y órdenes de complejidad, en vectores fila y columna en los que la noción de vector se entiende en el sentido físico de dirección. Cada vector corresponde a una dimensión matricial de la partición realizada en el gráfico anterior. El gráfico 11 sintetiza la propuesta de lectura simultánea horizontal y vertical, para proponer una solución cuantitativa en el arreglo matricial M_{ij} . Y luego, por la propiedad de recursividad del sistema, se propone una solución a todo el campo relacional y las partes que lo integran

GRAFICA 3
ORDENAMIENTO MATRICIAL DEL HOLOGRAMA PREINSTRUMENTAL

SUPRA DIMENSION		DIMENSIONES			SUBDIMENSIONES			PATRON DE
SOCIAL		AMBIENTAL	ECONOMICA	POLITICA IDEOLOGICA	INFRASTRUCT	FISCAL	INSTITUCIONAL	ASENTAM POBLAC.
D I M E N S I O N E S	AMBIENTAL	PROBLE Matica T J F						
	ECONOMICA		PROBLE Matica T J F					
	ECONOMICA			PROBLE Matica T J F				
S I M B I O T I C A S	INFRAESTR				PROBLE Matica T J F			
	REPRO					PROBLE Matica T J F		
	FINANC:ERA						PROBLE Matica T J F	
	ADMNISTR							PROBLE Matica T J F
PATRON DE ASENTAMIENTO POBLACIONAL								

PROBLE Matica	temporalidad
POTEN CIALIDAD	funcionalidad

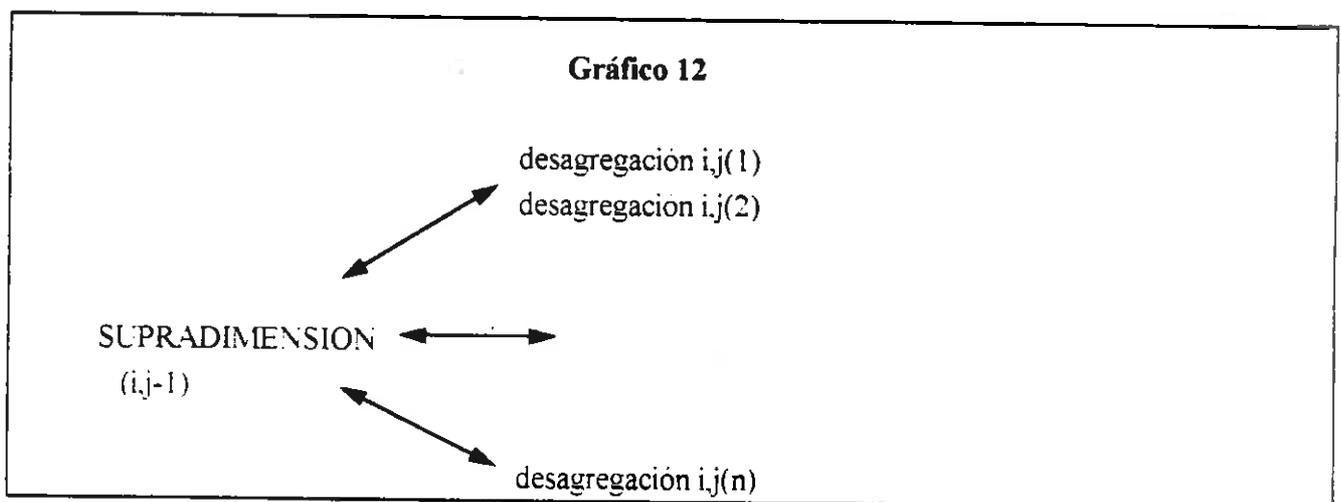
La solución cuantitativa propuesta tiene dos niveles superpuestos que serán presentados en dos etapas. La primera tiene que ver con la metodología para asignar ponderaciones a cada uno de los indicadores dentro de $M_{i,j}$ considerados como un conjunto interrelacionado. La segunda etapa es para asignar una calificación al comportamiento cuantitativo de $M_{i,j}$. Esta será observada para ponderar el indicador siguiente, el de la categoría del cual fueron desagregados estos elementos, que para esta parte de la solución operativa reproduce autosimilarmente la supradimensión social en tanto campo relacional del desarrollo alternativo.

4. Descripción de la lógica cuantitativa del holograma preinstrumental

Para proceder a la propuesta para la solución cuantitativa, el arreglo matricial $M_{i,j}$ ha de considerarse a partir de último nivel de desagregación matricial, el de la funcionalidad subdimensional que es además, donde su expresión resulta más concreta respecto a las mediciones y que generalmente se corresponde con el primer y segundo nivel de generación de indicadores nominados en los elementos teóricos como de objetividad y subjetividad respectivamente. La propuesta para la solución del arreglo matricial $M_{i,j}$, tiene en cuenta simultáneamente el vector fila "i", y el vector columna "j". El vector fila "i" hace alusión al orden de complejidad categorial y el vector columna "j" corresponde al nivel de desagregación categorial.

Esta propuesta para la solución cuantitativa del arreglo matricial del holograma preinstrumental, hace que los elementos de desagregación dispuestos en el vector columna "j", tengan como referente al elemento del vector fila (i,j-1) de donde fueron desagregados. En este sentido se considerará a este elemento (i,j-1) como supradimensión fractal de la supradimensión social en el sentido operativo, en cuanto le proporciona a los elementos del vector columna (i,j) una referencia funcional contextualizada.

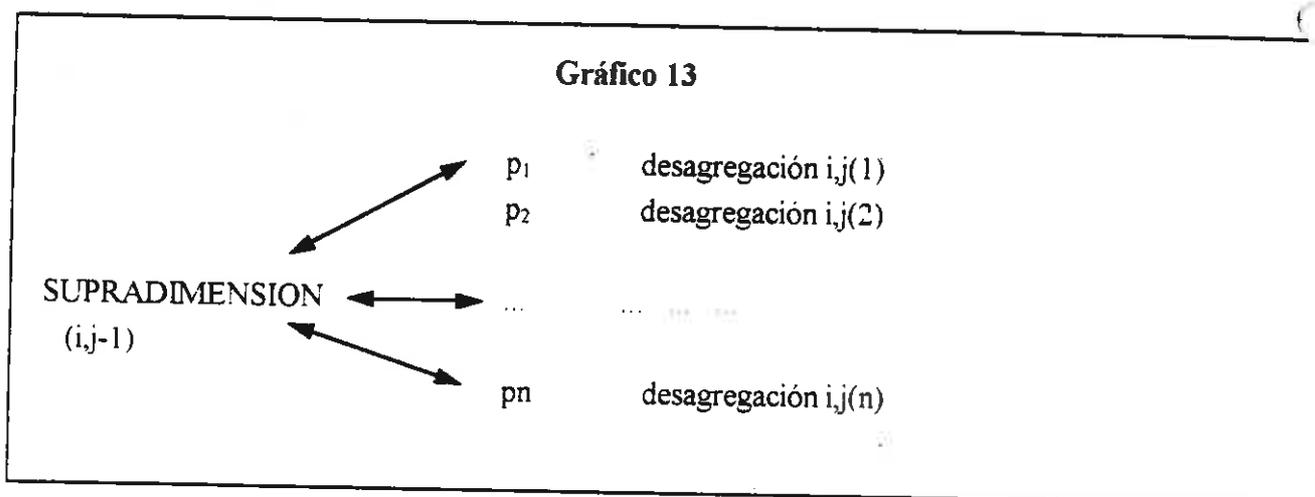
Gráficamente, el arreglo de los elementos del vector columna (i,j) es el siguiente:



La numeración (1),(2),...(n) corresponde a la desagregación fractal dimensional y subdimensional de la supradimensión fractal (i,j-1).

Sean p_1, p_2, \dots, p_n los indicadores de las desagregaciones consideradas respecto a la supradimensión (i,j-1). Su disposición se presenta en la gráfica 13.

Sin embargo, no todos los indicadores correspondientes a cada desagregación tienen el mismo peso para determinar la calificación cuantitativa de la supradimensión fractal (i,j-1) considerada, puesto que tales peso y calificación dependen de la contextualidad del campo relacional de la supradimensión fractal, es decir, dependerán del tipo y grado de participación de los sujetos humanos y no-humanos cuyas relaciones se reconozcan según el nivel de conciencia desde el que se caracterice el campo relacional respectivo.



donde p_1, p_2, \dots, p_n son los indicadores acordados para estas desagregaciones

En este sentido, la propuesta para la solución del arreglo matricial reconoce en la lógica cuantitativa fractal, como una de las opciones a ser consideradas posteriormente en la operacionalización del holograma preinstrumental, por cuanto este asume que dicha lógica cuantitativa fractal es una herramienta útil para asignar valores de ponderación a los indicadores contextualizados. Ahora, para efectos de esta versión preinstrumental, una primera aproximación en tal dirección se ha intentado apoyándose en la técnica de sensibilidad estructural utilizada en las matrices de análisis estructural, desarrolladas por la teoría prospectiva pero haciéndole los ajustes que la lógica cuantitativa fractal y hologramática requeriría. En este sentido, al apelar al diálogo de "expertos"²⁴ que permita asignar a cada uno de los indicadores una ponderación adecuada que

²⁴ Identificados como actores sensibles al tratamiento general y específico de problemáticas tecnológicas que representan el poder, el conocimiento, la comunidad y la producción, y que además, para efectos de toma de decisiones actúan como garantes para que las determinaciones adoptadas correspondan al consenso de

expresen la capacidad de afectación de cada una de las desagregaciones (consideradas como variables) hacia las demás, y en la que la ponderación se establece como la medida de la motricidad o capacidad que cada variable tiene para influenciar a cada una de las otras cuando se establecen correspondencias entre ellas. Esta primera aproximación supone al menos los siguientes ajustes: primero, el "diálogo" se refiere a las relaciones tanto del humano consigo mismo como de este con sus congéneres y con las poblaciones no humanas; por lo que la gama de los "lenguajes" a considerar se amplía. Segundo, los "expertos" son sujetos humanos y no-humanos contextualizados y reconocidos en relación a los 3 niveles de generación de indicadores sugeridos en los elementos teóricos, es decir "expertos" identificados diferencialmente en términos de su objetividad, su subjetividad y su omnijetividad relativas. Tercero, la "motricidad" deriva de la multidireccionalidad causa-efecto/efecto-origen propia de la interdimensionalidad del desarrollo y de la supradimensionalidad de lo social del respectivo campo relacional; es decir que los factores de motricidad son relativizados según el contexto.

No obstante, la claridad operativa que se pueda conseguir al ajustar a la lógica cuantitativa hologramática y fractal cualquiera de las técnicas conocidas de ponderación, lo que le da sentido tanto al indicador como a su ponderación es la connotación de alternatividad que le imprime a la supradimensión social regionalizada espacio-temporal, territorial, jurisdiccional y funcionalmente.

En este sentido, la lógica cuantitativa del holograma preinstrumental no consiste tanto en la implicación de unas cifras que califican el comportamiento de una desagregación o de la ponderación conseguida por la interrelación entre ellas, cuanto en la capacidad representativa del indicador escogido y el significado asignado a su ponderación.

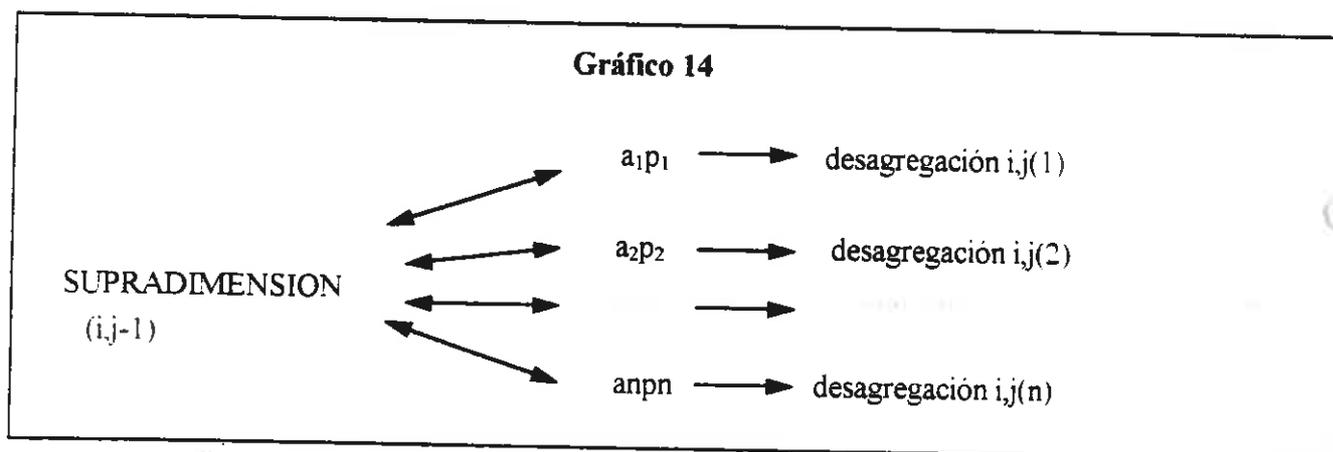
Una síntesis explicativa de la técnica escogida para la asignación de ponderaciones, puede visualizarse en el siguiente cuadro general de ponderaciones. Los números asignados a las casillas que aparecen en blanco en dicha gráfica, son las interpretaciones de las calificaciones establecidas por "expertos" del respectivo campo relacional dentro de un rango numérico asignado para este fin.

En este cuadro, cada desagregación del margen izquierdo es leída en función de su acción "motriz", respecto de cada una de las demás que aparecen en el margen superior, y la calificación total finalmente obtenida mediante este procedimiento, para cada fila, aparece como suma (puntaje total para cada variable) en el margen derecho. La suma margen que aparece en el extremo inferior derecho, se interpreta como la suma total de las calificaciones de "motricidad". Esta suma margen corresponde a la cantidad total de "motricidad", que equivale al 100% de la "motricidad" que para un espacio-tiempo determinado caracteriza al campo relacional. El porcentaje parcial obtenido para cada variable respecto de la suma total, es tomado como ponderación para el indicador.

Cuadro general de ponderaciones

Supra dimensión. (i,j-1)	Desagreg i,j (1)	Desagreg i,j (2)	...	Desagreg i,j (n)	(SUMA) motri- cidad
Desagreg. i,j (1)	0				
Desagreg. i,j (2)		0			
...			0		
Desagreg. i,j (n)				0	
(SUMA) dependencia					SUMA MARGEN

Si, a_1, a_2, \dots, a_n son las ponderaciones asignadas a cada uno de los indicadores respectivamente. La nueva disposición gráfica obtenida es:



La calificación de la supradimensión está dada entonces por la combinación lineal,

$$I_s = a_1 p_1 + a_2 p_2 + \dots + a_n p_n$$

donde I_s es el indicador que para algunos casos puede tomarse como índice.

5. Estandarización de la medida

Medir es una acción que permite comparar una magnitud con otra de su misma especie considerada como unidad, o con otra magnitud adecuada para el caso, para conocer su extensión o cantidad. Sin embargo, esta acción de medir puede considerarse restringida frente a situaciones que implican relaciones, conceptos, valores, actitudes, opiniones y circunstancias particulares donde las unidades de medida no son claramente identificables. Es por esta razón que es preferible partir de una acepción que de cuenta de esta acción con un sentido más amplio. Así, medir en el sentido menos restrictivo que impone una lógica cuantitativa del holograma preinstrumental, consiste en establecer asignaciones desde un conjunto numérico hacia otro, cuyos elementos sean magnitudes, relaciones, conceptos, valores, actitudes, opiniones, o en general, hacia conjuntos de eventos o circunstancias que requieren concreciones numéricas, teniendo en cuenta normas que existen o se establecen para dar sentido a la medición obtenida contextualmente.

Dentro de este presupuesto amplio de la acción de medir, es deseable entonces no adoptar unos estándares de medida para calificar el comportamiento de los indicadores del holograma preinstrumental y sus ponderaciones, facilitando y relativizando la operatividad de estas calificaciones de sus respectivos campo relacionales y relativizar la comparación de los resultados obtenidos frente a los resultados esperados de políticas, planes y proyectos formulados desde campos relacionales diferentes.

Desde el punto de vista cuantitativo se prefiere que los indicadores, que en general toman la forma de un promedio, de una proporción o como un índice compuesto, puedan ser expresados en términos porcentuales fácilmente traducibles a un rango de variación cuyos límites superior e inferior sean uno (1) y cero (0) respectivamente.

De esta manera, si se considera la fórmula definida para el indicador de la supradimensión, esta debe dividirse por 100%, para que sus valores varíen entre el máximo y el mínimo propuesto. Una situación hipotética puede explicar el algoritmo.

El valor máximo que puede tomar $I_s = a_1p_1 + a_2p_2 + \dots + a_n p_n$ se obtiene cuando para algún a_i ($i=1, \dots, n$), éste ha tomado el valor del 100% (máxima ponderación) y el indicador p_i correspondiente a esa ponderación ha llegado al máximo igual a uno (1). Para este caso, el valor de los restantes coeficientes de ponderación será cero (0) e $I_s = 100\%$. Otra situación similar se obtiene cuando todos los indicadores independiente de sus ponderaciones, se han valorado en uno (1). Para cualquiera de estos casos, la calificación obtenida es máxima y al dividirse por 100%, se traduce a uno (1) como máximo límite superior propuesto. El valor mínimo se obtiene cuando todos los indicadores son cero (0) independientemente del valor de los coeficientes de ponderación. O cuando los indicadores diferentes a cero (0) son ponderados con cero (0). En estas situaciones extremas, el valor de I_s es el mínimo, cero (0), que al dividirlo por el 100%, se obtiene nuevamente cero (0) coincidiendo su calificación con el límite mínimo propuesto.

Teniendo en cuenta la recursividad de la estructura del holograma preinstrumental, es decir, que el ordenamiento matricial $A_{i,j}$ considerado se reproduce en cada fila para las diferentes desagregaciones propuestas, a medida que se avanza en este proceso de medición y agregación, cada una de las supradimensiones $(i,j-1)$ calificadas son al mismo tiempo, desagregaciones de otra supradimensión $(i,j-2)$, hasta el límite en que las dimensiones en el horizonte de complejidad confluyan de forma interrelacionada hacia la supradimensión social. Así, la totalidad del holograma preinstrumental puede calificarse dentro del rango de variación propuesto. Una serie de medidas periódicas realizadas en diferentes espacio-temporalidades, territorialidades, jurisdiccionalidades y funcionalidades dentro del intervalo de variación de un mismo campo relacional, hacen comparable las variaciones obtenidas, y permitirán interpretarlas en términos de la alternatividad del desarrollo de su campo relacional.

Programa la Cultura del Agua*

Un Programa de Capacitación y Asistencia Técnica

* Programa formulado y actualmente en ejecución por parte de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable del Ministerio de Desarrollo Económico de la República de Colombia. Documento de Presentación, Mayo de 1996.

INTRODUCCION.

“Primero estaba el mar, todo estaba oscuro. No había sol ni luna, ni gente, ni animales ni plantas. Sólo el mar estaba en todas partes. El mar era la madre, ella era agua y agua por todas parte. Ella era río, lagunas, quebradas y mar. Y así, ella estaba en todas partes”

Mito Kogui¹ de la Creación.

Incorporar el concepto de “Cultura del Agua” en el tratamiento del tema de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo pareciera novedoso. Sin embargo, el tratamiento que los habitantes precolombinos le otorgaban al consumo humano del agua era precisamente inmerso en un respeto por un recurso natural que si bien en Colombia era abundante, los indígenas comprendían su valor como fuente de vida, como don divino que debía ser retornado a la naturaleza para mantener el ciclo reproductivo de los demás elementos naturales de los cuales al agua es la madre generadora.

Esa cultura del agua fue perdiéndose entre la complejidad del mundo moderno. Al igual que otras expresiones de la naturaleza, se olvidó que era necesario garantizar su recuperación y conservación. Así, el recurso hídrico fue considerado como un bien sin costo económico y social, asignándole un carácter infinito gracias a una falsa concepción de recurso que se renovaba sin requerir esfuerzo alguno.

La pérdida de sus valores simbólicos y mitológicos y el desconocimiento de que se trata de la materia prima fundamental en los procesos de producción y distribución de agua potable, explican el alto deterioro de las fuentes naturales que hoy registran importantes niveles de contaminación y su utilización indiscriminada y excesiva.

La Cultura del Agua debe ser recuperada, entendiendo que en la sociedad moderna, los símbolos se han ido transformando. La relación del hombre con su entorno natural y construido se expresa en la percepción del agua como servicio público necesario y parte del entorno representado en los elementos paisajísticos del espacio público urbano y como medio de subsistencia en las zonas rurales.

¹ Los indios Kogui comunidad indígena localizada en la Sierra Nevada de Santa Marta en el Caribe Colombiano.

Las primeras formas de prestación industrial de los servicios de acueducto y alcantarillado en Colombia, se inician en el siglo pasado, a partir de la iniciativa del sector privado quienes construían, operaban y administraban los sistemas. Posteriormente, la necesidad de hacer grandes inversiones para ampliar la capacidad instalada y mejorar los servicios demanda una mayor participación del sector público.

El estado, ausente de la prestación del servicio, tampoco asumió la conservación del recurso hídrico y menos aún consideró regular una actividad que utilizaba un bien natural que requería su protección.

En los cuarentas se crean diferentes instancias para atender los servicios de agua potable y saneamiento con la óptica higienista del momento. Estos servicios estuvieron a cargo de la "Sección de Ingeniería Sanitaria del Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social", "El Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública" y el Ministerio de Higiene. En esta época la cobertura para la zona urbana era del 35% y no existían acueductos rurales.

Entre 1950 y 1968 los servicios domiciliarios se incorporan a las nuevas perspectivas del desarrollismo bajo la dirección del Gobierno Central. Sin tener una claridad en la integralidad con el medio ambiente, la salud y el desarrollo económico y social apareció como un sector trashumante entre el Ministerio de Fomento y el Ministerio de Salud. En 1968 se crea el Instituto Nacional para Programas Especiales de Salud (INPES), con una división de Saneamiento Básico Rural, adscrita al Ministerio de Salud y encargada de atender las poblaciones con menos de 2.500 habitantes. Se descartó de plano el cuidado de las fuentes hídricas naturales que abastecían el mayor porcentaje de la población de los municipios menores y de las zonas rurales.

En el año de 1975, el INPES se transforma en Instituto Nacional de Salud (INS) y dentro de sus funciones se establece la de realizar el programa de Saneamiento Básico Rural en poblaciones con menos de 5.000 habitantes. En el período comprendido entre 1968 a 1987 el Instituto construía sistemas de acueducto y saneamiento básico con aportes no reembolsable y de crédito de esta entidad a la comunidad.

Es importante resaltar este proceso en los asentamientos de menor tamaño poblacional, en donde se presentó una amplia participación de la comunidad en la construcción, fiscalización y administración de los servicios a través de la conformación de asociaciones sin ánimo de lucro.

En las ciudades ya se venía consolidando un proceso de formación de industrias del agua a cargo del estado. Estas industrias solo en muy pocos casos, compraron las tierras aledañas a las fuentes hídricas pensando en preservarlas del acelerado proceso de urbanización para garantizar el abastecimiento de mediano y largo plazo.

En el año de 1987, el país entra en un proceso de descentralización administrativa, en donde la Nación cumple funciones de coordinación y planeación del sector y se establece la responsabilidad de los servicios públicos en los municipios. En ese año la cobertura era del 81% para acueductos urbanos y del 12% para acueductos rurales y la cobertura de alcantarillado era del 75% en el área urbana y del 2.4% en el área rural.

La Constitución Política Nacional de 1991 establece como finalidad del estado la prestación de los servicios, determina las competencias y responsabilidades, el régimen de subsidios, los deberes y derechos de los usuarios, la posibilidad de que los servicios sean prestados por comunidades organizadas y profundiza en el proceso de descentralización administrativa.

Los temas del medio ambiente y su diversidad e integridad y la educación para su protección cruzan constitucionalmente las diferentes actividades humanas y se introducen los conceptos de desarrollo sostenible, conservación y restauración de los recursos.

El Programa de la Cultura del Agua en este contexto, articula los principios constitucionales y las leyes ambientales y de servicios públicos. Sin duda, con este nuevo marco constitucional y legal, se generan nuevos espacios que facilitan la integralidad del manejo de la prestación de los servicios domiciliarios con la gestión del recurso hídrico y las potencialidades de la participación comunitaria.

La Ley 142/94 de Servicios Públicos, promueve la administración de las empresas con criterio de eficiencia, principio acorde con la sostenibilidad ambiental. La participación del sector privado y de las comunidades en la gestión, administración y fiscalización en la prestación de los servicios, serán instrumentos eficaces para garantizar el desarrollo de estos principios.

Mientras en los años de 1987 y 1994 el sector de agua potable y saneamiento básico se vivió un proceso de ajuste y transformación institucional en las zonas urbanas, en las zonas rurales se evidenció un debilitamiento de las organizaciones que prestaban el servicio en los pequeños asentamientos y zonas dispersas de ese territorio. Se atrasaron las coberturas, se deterioró la calidad del agua y la continuidad del servicio. Las tarifas no recuperaban las inversiones y se agravó el deterioro de las microcuencas abastecedoras de las grandes cuencas del país.

En consecuencia, el Programa de "La Cultura del Agua", debió iniciarse con urgencia en las zonas rurales y pequeños asentamientos, dado el alto grado de vulnerabilidad y riesgo entre las comunidades donde el estado había perdido presencia, y bajo el criterio de que estas comunidades ya venían con una dinámica en procesos participativos que era necesario recuperar.

El Ministerio de Desarrollo Económico, consciente de esta situación, diseñó el programa "La Cultura del Agua", es una herramienta que permite a las comunidades fortalecerse institucionalmente, con criterio de participación activa de los Actores del Desarrollo para alcanzar localidades solidarias, sustentables y con identidad cultural.

Si bien las situaciones problemáticas de agua potable y el saneamiento básico son de carácter local y por tanto las soluciones deben ser generadas por la comunidad, el proceso debe estar acompañado de la participación de entidades del nivel nacional, a fin de permitir la generalización de experiencias positivas y evitar la repetición de experiencias inadecuadas. La Nación en su acompañamiento, se convierte en la instancia que permite la transferencia de metodologías y procesos locales que pueden ser replicables o adaptables en diferentes contextos.

El programa busca generar la participación de la comunidad en su desarrollo como actitud de vida, a partir del trabajo en conjunto para resolver sus problemas, lo cual implica conflictos al interior de los grupos sociales involucrados que solo pueden ser resueltos a través de la relación horizontal entre sus miembros.

La concertación local entre grupos ambientalistas, administradores públicos, diferentes tipos de usuarios de los servicios, administradores de empresas prestadoras, es el núcleo fundamental para recuperar la cultura del agua como elemento integrador de intereses locales con impacto nacional, si se logra generalizar esta nueva conciencia.

OBJETIVO GENERAL.

Crear y fortalecer la capacidad de gestión para planificar, ejecutar, administrar y fiscalizar el sistema de servicios mitigando el afecto sobre el medio ambiente, es el fin último del programa.

Sin embargo, sus objetivos se reflejan en el avance en formas organizativas de la comunidad para actuar en otros sectores. A través de la ejecución del programa se estimula el liderazgo, las potencialidades de la mujer como organizadora de procesos, la formación de empresas eficientes, la sostenibilidad de los sistemas y del recurso natural utilizado, y finalmente capacitar capital humano para su vinculación formal a la vida laboral.

Actualmente, dados los resultados alcanzados en las zonas rurales y los municipios menores, el programa busca ampliarse a comunidades urbanas con sentido de pertenencia y de reconocimiento a la territorialidad barrial.

La ampliación del programa parte del supuesto de que a pesar de la magnitud de las grandes ciudades, existe sentido de comunidad por grupos que se reconocen como

habitantes de una zona en particular y que entre ellos, puede generarse una nueva cultura que reconozca en el manejo y los elementos del agua, símbolos de identidad ciudadana.

La Cultura del Agua en la ciudad tiene que ver con la participación de sus habitantes en la recuperación de las fuentes hídricas, las fuentes artificiales del equipamiento urbano, del ahorro en el consumo y de la cultura de pago para garantizar el servicio y la recuperación del recurso natural.

De esta forma el programa presenta los siguientes objetivos particulares.

OBJETIVOS PARTICULARES.

- Generar una visión integral del sector de agua potable y saneamiento básico con el medio ambiente.
- Garantizar la sostenibilidad y sustentabilidad de los sistemas.
- Alcanzar comunidades participativas y organizadas.
- Promover una conciencia ambiental.
- Racionalizar el consumo de agua.
- Mejorar la cultura de pago de las tarifas

“La Cultura del Agua” a partir de estos objetivos, formula mecanismos para el fortalecimiento del nivel intermedio entre la Nación y el Municipio, para que apoye a las localidades

El programa de “La Cultura del Agua” desarrolla los siguientes componentes que reconocen diferentes potencialidades por grupos sociales y formas de organización para aprovechar el manejo de herramientas y elementos lúdicos propios de cada grupo de trabajo

1 Metodología de participación comunitaria.

Se orienta a la generación de una cultura participativa en la comunidad desde el punto de vista ambiental; Vincula a la comunidad como gestora y fiscalizadora de los sistemas, promueve la racionalización del uso del agua y busca destacar la importancia de la macromedición, micromedición y el recaudo de las tarifas del servicio.

2. Clubes defensores del agua.

Se orienta a la promoción de la preservación del medio ambiente entre la población infantil, con el apoyo de jóvenes y maestros de la escuela básica primaria.

3. Organicemos nuestra empresa.

Promueve la creación y el fortalecimiento de las empresas comunitarias de servicios públicos en municipios pequeños y áreas rurales y suministra las herramientas básicas para lograr su transformación y modernización institucional.

ESTRATEGIA.

El esquema de transferencia metodológica del programa se establece a partir de la capacitación de entidades educativas del orden nacional, quienes sirven de multiplicadores al nivel departamental o intermediario entre la nación y los municipios. En este nivel se conforma un Comité Interinstitucional departamental con la participación de entidades del orden público y privado.

El Comité Departamental elabora el plan operativo departamental, estableciendo las acciones de transferencia e implementación en el nivel municipal. En este nivel se crea la Asociación Municipal Pro Cultura del Agua, quienes son los multiplicadores en el nivel municipal.

El programa “La Cultura del Agua” promueve comunidades solidarias, conscientes de “deber y poder” garantizar la sostenibilidad y sustentabilidad de los sistemas por medio de acciones que generan un interés en las comunidades para organizar clubes ecológicos, la reducción en los consumos de agua, el incremento en los niveles de recaudo y el interés de la comunidad en acciones y obras que promuevan su propio desarrollo

Al realizarse los talleres de transferencia, es conveniente resaltar que en las jornadas educativas la actitud de liderazgo y compromiso generalmente es promovida por las mujeres, quienes son las más conscientes del riesgo a que está sometida su familia por consumo de agua no potable o por un mal manejo de los desechos líquidos y sólidos

Adicionalmente, es importante la labor de multiplicador que desarrolla la población infantil después de recibir la transferencia metodológica de la cultura del agua

Finalmente, el Ministerio de Desarrollo Económico busca con este programa fortalecer la capacidad de gestión de las comunidades, promoviendo el desarrollo local con criterio de integralidad, permitiendo el mejoramiento del entorno de los diferentes núcleos poblacionales y desarrollando un sentido de pertenencia entre todos los miembros de la comunidad

Además, el programa se orienta hacia el trabajo con participación social, entendida esta como "El Proceso de desarrollo de las personas organizadas en grupos, mediante el cual llega a deliberar con libertad y suficiente información sobre un problema o una situación dada y a tomar decisiones democráticas en torno a las soluciones para dicho problema o necesidad". Esta participación se logra cuando la comunidad desarrolla una voluntad progresista, se organiza y genera una alta capacidad de gestión.

METODOLOGIA DE PARTICIPACION COMUNITARIA

I. PRESENTACION.

En el marco del Plan de Ajuste del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, se firma a finales del año 1.989 un acuerdo administrativo entre los gobiernos de Colombia y de los Países Bajos, mediante el cual el Programa HOLANDA - PAS, ejecutado por la Financiera de Desarrollo Territorial FINDETER, diseña la Metodología para la Participación Comunitaria en los sistemas de Acueducto y Alcantarillado en Municipios Menores y Zonas Rurales.

Durante la ejecución del Programa HOLANDA-PAS se evidenció la debilidad institucional, administrativa, y operativa de las empresas del sector, lo cual repercutía en la sostenibilidad de los sistemas y en la ausencia de estrategias que facilitarían una real participación de las comunidades usuarias de éstos servicios.

El análisis de la situación antes descrita, determinó la necesidad de producir estrategias fundamentadas en procesos educativos que permitieran, mediante la participación activa de la comunidad, adquirir un conocimiento integral del problema orientándolo hacia acciones tales como protección del medio ambiente y uso racional del agua etapas y componentes de un proyecto, la participación comunitaria mediante la gestión y fiscalización de los derechos y deberes establecidos en la Constitución Nacional y la Ley de Servicios Públicos, la importancia de la micromedición, la macromedición y los costos que se deben incluir en un esquema tarifario.

Se plantea entonces como objetivo general de la estrategia " involucrar activamente a las comunidades en la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado eficientes y sostenibles, fortaleciendo el carácter social de los proyectos de inversión en el sector ". En este sentido, se elabora la metodología de participación comunitaria y se adelantan 29 proyectos pilotos en 5 departamentos.

El impacto obtenido con esta experiencia genera la necesidad de replicarla en todo el territorio nacional.

II. OBJETIVO GENERAL.

Generar una cultura participativa en las localidades, que permita involucrar a las comunidades en la prestación y fiscalización de los servicios públicos con criterio de eficiencia y sostenibilidad de los sistemas.

Con la aplicación de la metodología se busca fortalecer el carácter social de los proyectos de inversión en el sector, constituyéndose en elemento integral del desarrollo institucional para los servicios de acueducto y alcantarillado.

III. OBJETIVOS ESPECIFICOS.

- Contribuir a la creación y fortalecimiento de nuevos valores culturales en las comunidades.
- Generar procesos de participación y organización comunitaria, orientados al mejoramiento de los niveles de gestión de los sistemas de acueducto y alcantarillado.
- Crear una cultura sostenible mediante proceso de educación continuada y control sistematizado de los indicadores relativos a la actitud de la población local frente a los servicios públicos.

ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DE TRANSFERENCIA.

- Capacitación a Capacitadores del nivel Nacional.

La Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico en el marco del Plan Nacional de Capacitación impulsa el programa de La Cultura del Agua, orientado a la educación de las comunidades usuarias del servicio, en el manejo y uso racional del agua

Dado que el universo de población al que se dirige es muy amplio, se impone definir un esquema que garantice desde el nivel central, la pronta atención a la demanda de capacitación ; ampliar la cobertura, y medir el impacto de las acciones que se desarrollen

En este sentido, la D.A.P.S.B. ha coordinado un grupo nacional de agentes de transferencia que por su naturaleza, funciones y estructura tienen competencia e idoneidad en el desarrollo de procesos educativos y comunitarios. En el mes de Julio de 1995 se realizó un taller en Bogotá, dirigido a la capacitación de capacitadores del nivel nacional: como una primera fase del desarrollo del proyecto.

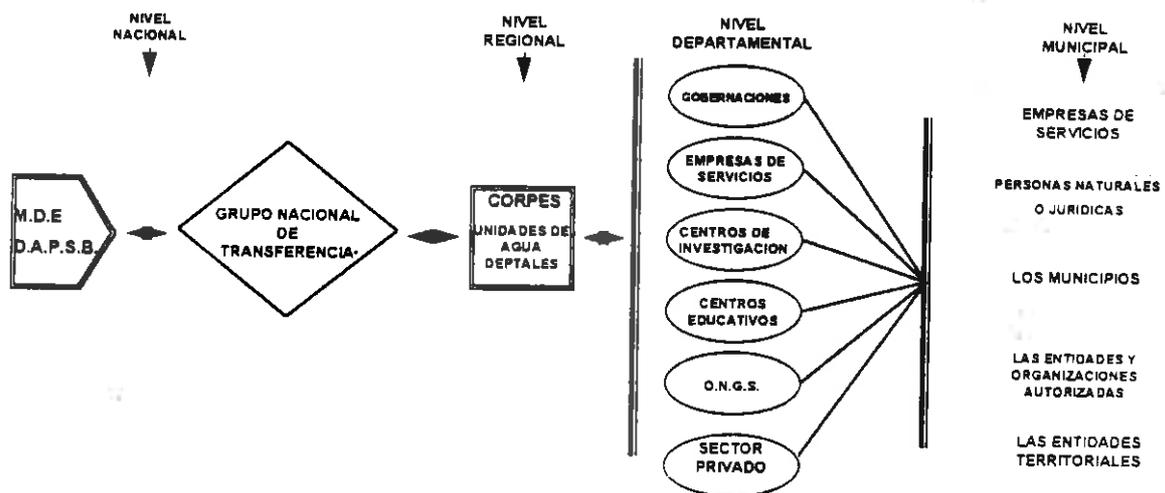
Como resultado de este taller se conformó un grupo de entidades que asumieron la labor de capacitación en el nivel nacional

Este grupo nacional de transferencia tiene como objetivo, institucionalizar y transferir la metodología La Cultura del Agua , brindando a las entidades del nivel departamental la

capacitación requerida para que se conviertan en agentes multiplicadores que respondan a las demandas generadas por los municipios.

El grupo esta conformado por cuatro entidades del orden nacional: Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria ACODAL, Centro Inter-Regional de Abastecimiento y Remoción de Agua CINARA, y Centro Nacional del Agua CENAGUA las cuales, además de contar con la experiencia en este tipo de trabajo, disponen de personas que han adquirido destrezas para el trabajo con la comunidad, y han interiorizado la filosofía, sentido y proyección del programa.

Se presenta a continuación el esquema del proceso de Institucionalización para la transferencia de la Cultura del Agua.



- Talleres para formación de multiplicadores a nivel departamental

La capacitación se realizó mediante la modalidad de " Taller " que presupone la participación activa de los asistentes, quienes desde su experiencia y formación profesional aportan permanentemente en la construcción y apropiación de nuevos elementos que enriquecen la metodología propuesta. Cada taller se desarrolló en seis sesiones, con un alto componente de trabajo grupal y aplicación de dinámicas que facilitaron la integración de los participantes

En cuanto a los contenidos desarrollados, se definieron a partir de los módulos propuestos en la metodología, conservando la integralidad de los temas y realizando ejercicios prácticos que consideraran el entorno y realidad socio-cultural inherente a cada región

Al finalizar los talleres se conformaron los comités interinstitucionales departamentales para replicar la experiencia en el nivel municipal. Conformados por las Secretarías de

Educación, Planeación Departamental, el SENA, el ICBF, Unidades de Desarrollo de la Comunidad de las gobernaciones, universidades, ONGs y corporaciones autónomas regionales, entre otras.

El conjunto de entidades que han conformado el Comité Interinstitucional Programa La Cultura del Agua es coordinado por las Unidades Departamentales de Agua. Este comité tendrá como objetivo generar para el departamento un plan de acción que integre las diferentes actividades que desarrollan en torno al tema, tanto entidades estatales como del sector privado, racionalizando los recursos y optimizando coberturas.

La eficiencia en la cobertura, garantiza la consolidación de una oferta educativa cualificada y la capacidad de atender la demanda que presentan los municipios en torno a la educación y organización comunitaria en los sistemas de acueducto y alcantarillado de los municipios menores y zonas rurales.

En 1995 se realizaron 20 talleres, capacitando a 25 departamentos, con la participación de 271 entidades del sector público y privado y la asistencia de 502 participantes.

La Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico tiene previsto para 1996 la realización de un taller para cada comité interinstitucional, en el cual se elabore el plan de acción y se traslade el sistema de información para el seguimiento y evaluación de las Jornadas Educativas que se realicen a manera de experiencia piloto (3) en cada departamento.

V. ESTRUCTURA MODULAR.

Se define la estructura Pedagógica fundamentada en cinco módulos cuyos contenidos se podrán adaptar a las necesidades y condiciones socio-culturales de cada uno de los municipios en los cuales se realice la aplicación.

PRIMER MODULO	Aspectos socio-culturales del agua
SEGUNDO MODULO	Medio ambiente y uso optimo del agua
TERCER MODULO	Los sistemas de acueducto y alcantarillado
CUARTO MODULO	Participación comunitaria
QUINTO MODULO	Autocontrol, micromedición y tarifas

La operación de la Metodología se fundamenta en el concepto de JORNADA entendida ésta " como una serie de reuniones y actividades programadas para transmitir información sobre temas relacionados con los módulos en el marco de referencia denominado LA CULTURA DEL AGUA "

A continuación se presenta el mapa de Colombia con la distribución geográfica asignada a cada entidad y un cuadro síntesis de cronograma y distribución de material

DISTRIBUCION GEOGRAFICA
GRUPO NACIONAL DE TRANSFERENCIA



CONVENCIONES	
CINARA	○
ACODAL	★
ESAP	△
CENAGUA	◇
UN TALLER	- -

V. RESULTADOS.

Las evaluaciones cualitativas y cuantitativas realizadas de las jornadas educativas dieron los siguientes resultados :

Se promueve la sostenibilidad de los sistemas al crear conciencia ambiental, interés en la gestión y fízcalización de los sistemas, fomentando el uso racional dela agua y la cultura de pago de los servicios públicos.

Se genera una cultura participativa en la comunidad en todas las actividades que impulsen su desarrollo.

Se forman grupos ecológicos que buscan proteger la fuente, darle un manejo adecuado al uso de las basuras y fomentan la reforestación de la zona.

Se incentiva la veeduría ciudadana en la ejecución de los proyectos y posteriormente en la prestación del servicio.

Se reducen los consumos por familia al asumir la comunidad un uso racional del agua.

Se incrementan los recaudos y se crea la cultura de pago del servicio al concientizar a la comunidad de los gastos en que se incurren en la prestación del servicio.

CLUBES DEFENSORES DEL AGUA

I. PRESENTACION

El Ministerio de Desarrollo Económico presenta los CLUBES DEFENSORES DEL AGUA como estrategia de acción generadora de medios educativos para la protección y uso racional del recurso hídrico.

Los Clubes defensores del Agua son el semillero de una nueva generación que será la que en un futuro próximo servirá de multiplicadora de las enseñanzas y vivencias compartidas en estos espacios.

La iniciativa de la organización de los Clubes Defensores del agua, acompañada de programas nacionales sobre protección a la infancia y de las políticas sociales y educativas, servirá de instrumento educativo permanente, posibilitando la implementación de programas y acciones continuas dirigidas hacia la población infantil y juvenil de nuestro país.

II. OBJETIVO GENERAL

El proyecto "Clubes defensores del agua", desarrolla una estrategia educativa dirigida a los niños de edad preescolar y básica primaria. Es una herramienta educativa por medio de la cual los niños se familiarizan con el tema, conocen el valor del recurso hídrico para la calidad de vida del ser humano y aprenden a asumir la responsabilidad del cuidado de los recursos naturales y su utilización racional.

III. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Brindar a la comunidad escolar los elementos necesarios para que genere y consolide formas organizativas tendientes a la protección del medio ambiente.
- Propiciar en la comunidad escolar la capacidad para autogestionar su formación ecológica aprovechando tanto sus recursos propios como los institucionales.
- Desarrollar en la comunidad escolar la capacidad de analizar su entorno ambiental, de tal forma que le permita elaborar sus propios planes educativos con proyecciones locales, regionales y nacionales.
- Desarrollar en la comunidad escolar la capacidad de establecer sus propios planes de acción, los cuales permitirán, involucrando la comunidad, generar la dinámica necesaria para la conservación del medio ambiente.

IV. AGENTES DE TRANSFERENCIA

El principal agente de transferencia es la comunidad educativa, integrada por las directivas, los docentes, padres de familia y alumnos quienes serán los que orientan y dirigen la implementación práctica de la organización de los Clubes Defensores del Agua.

V. CARACTERISTICAS

La estrategia educativa empleada en el proyecto "Clubes Defensores del Agua" se caracteriza tanto en su componente pedagógico como metodológico por ser .

Participativa La participación de la comunidad es el medio y el fin educativo para lograr éxito en los proyectos de desarrollo que se adelanten en el municipio colombiano.

Flexible La metodología puede ser adaptada a las diferentes condiciones, momentos y circunstancias que se presenten en su desarrollo, manteniendo la unidad en sus objetivos y principios

Práctica : Las herramientas conceptuales y prácticas dadas a los participantes, les permiten analizar su realidad y emprender la búsqueda de sus propias alternativas de solución.

Concertada : Para la implementación de la metodología es indispensable generar un proceso de concertación entre las comunidades e instituciones como factor esencial para el éxito del proceso.

Multiplicadora : La metodología debe lograr la generación de multiplicadores de la filosofía, objetivos, metodología y organización de la estrategia.

Multi-agente : La estrategia debe contemplar y apoyarse en diferentes instituciones, empresas y organismos públicos y privados presentes en la región para lograr su decidida colaboración.

VI. CONTENIDOS

Los temas abordados están divididos en cuatro módulos, los cuales presentan a su vez varios subtemas, como son :

1. Los Recursos Naturales :

- A. ¿Cuáles son los recursos naturales ?
- B. El cuidado y protección de los recursos naturales.

2. El Recurso Hídrico

- A. Las fuentes de agua.
- B. El ciclo del agua.
- C. Usos del Agua Natural.
- D. El cuidado y protección del agua en su estado natural.

3. El Agua Potable

- A. Proceso que desarrolla la empresa de acueducto para purificar el agua
- B. Los sitios de llegada del agua potable a su casa.
- C. El agua potable y la salud.

4. Organización del CLUB DEFENSORES DEL AGUA.

- A. ¿Quiénes pueden participar en el Club ?
- B. El código de honor.
- C. Logros con el Club Defensores del Agua.

D. Organización del trabajo en los Clubes Defensores del Agua.

VI. RESULTADOS ESPERADOS

Se espera que la comunidad escolar esté en capacidad de:

- Generar y consolidar formas organizativas tendientes a la protección del medio ambiente.
- Autogestionar su formación ecológica con recursos propios e institucionales.
- Elaborar planes educativos locales, regionales y nacionales.
- Elaborar planes de acción con la participación de la comunidad, que generen la dinámica necesaria para la conservación del medio ambiente.

GUÍA PARA LA TRANSFORMACION INSTITUCIONAL DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS EN ZONAS URBANO MENORES Y AREAS RURALES

I. ANTECEDENTES

Durante la década pasada ocurrieron importantes cambios políticos, sociales y jurídicos en el país, que buscaban abrir el camino para el desarrollo del proceso de descentralización. Dentro de estos cambios pueden encontrarse entre otros, la delegación en los municipios y distritos de la responsabilidad de la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, como lo señala el Decreto No. 77 de 1987, "Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios".

La Constitución Política de 1.991 profundizó dicho proceso de descentralización. En ella se establece como finalidad esencial del Estado, entendido como la organización de la administración pública en todos sus niveles: nacional, departamental y municipal, la prestación de los servicios públicos, pero asignando a cada nivel una función específica y considerando al municipio como la célula fundamental de la administración pública

En este contexto la Ley de Competencias y Recursos, Ley 60 de 1993 desarrolla el mandato constitucional, designando un papel específico a cada uno de estos niveles: a la Nación le corresponde fijar las políticas generales de administración y eficiencia de los servicios públicos y la inspección y vigilancia de las entidades encargadas de prestarlos, al departamento le corresponde la coordinación y apoyo a los municipios, que son los

directos responsables de la prestación de los servicios en sus correspondientes localidades.

Así mismo, la Ley 60 de 1993 establece en su artículo 22 que, como regla general el municipio debe asignar un 20% de los recursos que percibe por concepto de transferencias al sector de agua potable y saneamiento básico. Dicho artículo también dispone que en las áreas rurales deben invertirse éstos recursos, de manera proporcional a la distribución de la población que habita en el municipio.

En cuanto a las diversas modalidades bajo las cuales pueden prestarse los servicios públicos, bajo el esquema de la Carta Política, el artículo 365 es de fundamental importancia, ya que establece que la prestación puede ser asumida de manera directa por el municipio, pero también se contempla que el municipio trabaje con el apoyo de otras entidades e incluso que los particulares participen en dicha prestación.

De la misma manera, el artículo 365 desarrollado a su vez por la Ley de Servicios Públicos, Ley 142 de 1994, abre la posibilidad para que dichos servicios sean prestados por las **comunidades organizadas** que se encuentran en las diferentes localidades del país, en donde el municipio sólo presta el servicio de manera subsidiaria.

II. JUSTIFICACION

Dentro del marco expuesto, es importante entender y promover el papel que deben desempeñar las comunidades organizadas que han venido prestando o buscan prestar el servicio público de Agua Potable y/o Alcantarillado en sus respectivas localidades y que es explicada en la Ley de Servicios Públicos (Ley 142 de 1994), así como en el Proyecto de Decreto que establece la reglamentación para normas sobre la administración de acueductos y alcantarillados en municipios menores, zonas rurales y áreas o zonas urbanas específicas.

Estas normas nos llevan a entender la importancia y las ventajas que brinda una verdadera organización para la prestación del servicio, lo cual supone, entre otras, el que se cuente con una personería jurídica, unos estatutos y un manual de funciones para las asociaciones sin ánimo de lucro que presten el servicio.

Dentro de estas ventajas se encuentra, que la organización y legalización de estas actividades posibilita el acceso a recursos que por Ley 60 de 1993 deben invertir los municipios en las cabeceras y en las áreas rurales en el sector de agua potable y saneamiento básico, así como a los recursos de diversos Fondos de Cotización y entidades tales como la Caja Agraria, el FIU y el DRI, entre otros.

Por lo anterior, el Ministerio de Desarrollo Económico diseñó las guías para la transformación y modernización de las empresas de servicios públicos en municipios

menores y áreas rurales, como herramienta facilitadora de los procesos de transformación que deben efectuar las empresas prestadoras e servicios y que posibilita la consolidación y el desarrollo gerencial de las mismas

III . OBJETIVOS

1. General

Generar una cultura participativa en la prestación de los servicios públicos para la transformación y modernización institucional de las empresas en municipios menores y áreas rurales.

2. Particulares

- Brinda el marco legal bajo el cual se pueden desarrollar las empresas.
- Plantea las alternativas organizacionales aplicables a estas localidades
- Presenta las herramientas para la creación y funcionamiento de las empresas

IV. POBLACION OBJETIVO

Comunidad

Nivel Departamental

Nivel Nacional

Nivel Municipal

CORPES

ONGs

V. ESTRUCTURA GENERAL

La guía trata los siguientes temas distribuidos en cartillas, de la siguiente manera

Cartilla 0 - Guía par Promotores del Desarrollo

Cartilla 1 - Escojamos nuestra organización

Cartilla 2 - Organizaciones comunitarias

Cartilla 3 - Administración Pública Cooperativa

Cartilla 4 - Administración Directa

Cartilla 5 - Area Comercial y Formatos Generales

VI. DESCRIPCION DE CONTENIDOS

La guía hace un recuento del marco histórico y jurídico general en el que se inscriben la diferentes alternativas organizacionales por las que se puede optar para prestar los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en municipios menores y áreas

rurales. Así mismo se indica la manera como se debe realizar un diagnóstico de la localidad, el sistema, que posibilite una mejor elección del tipo de organización.

En ella se explican y describen los pasos que deben seguirse para conformar cada tipo de organización o esquema bajo el cual se presta el servicio público, ya sea un esquema comunitario, un esquema asociativo, o un esquema de administración directa. Esto va acompañado de un modelo de estatutos de acuerdo con el esquema organizativo escogido.

Así mismo, se incluyen temas de trascendental importancia como son el acceso a recursos de las entidades territoriales por parte de las asociaciones sin ánimo de lucro, y la reglamentación de los comités de desarrollo y control social, instancia de fiscalización de los servicios públicos domiciliarios, creada en la Ley 142 de 1994.

Es importante tener en cuenta, que además de los estatutos para cada tipo de organización, se describen las funciones que corresponden a las personas que están vinculadas de manera directa con la administración de la organización y acompañan los estatutos de cada tipo de organización que se ilustra.

Por último, se incluye una sección para el desarrollo de la parte comercial de la organización que presta el servicio de agua potable y alcantarillado en una localidad determinada y unos formatos generales.

En la sección dedicada a la parte comercial, se incluyen temas tales como la instalación del sistema de acueducto y alcantarillado, la cuota familiar, los cobros y recaudaciones, las causales de corte del servicio y el derecho de reclamación y queja, entre otros

Los formatos complementarios sirven como herramienta para la administración y operación de las empresas de servicios públicos. En esta parte se encuentran diversos modelos de contratos, actas, cuentas de cobro, entre otras, que facilitan y permiten una gestión más eficiente de la empresa y buscan el fortalecimiento institucional de las mismas.

ESTRATEGIA DE DIVULGACION

- **Divulgación y promoción nivel Nacional**

En la actualidad, se está presentando y ofreciendo el producto a las entidades del orden nacional como Fondos de Cofinanciación, Red de Solidaridad Social, Findeter y Caja Agraria. Se busca que se incorpore el programa como parte de los programas de desarrollo institucional que deben acompañar los proyectos de agua potable y saneamiento básico.

- **Divulgación y promoción nivel departamental y municipal**

Una primera distribución y explicación de la cartillas a nivel departamental y municipal se está efectuando en los seminarios sobre transformación institucional organizados por el Ministerio de Desarrollo Económico y la Comisión de Regulación de Agua Potable y saneamiento Básico, que ese están llevando a cabo actualmente en cada departamento. En ellos se convocan a los Alcaldes Municipales, Presidentes de los Concejos Municipales y Gerentes de Empresas de servicios.

- Capacitación a entidades departamentales

A través de entidades capacitadoras, se busca la realización de talleres departamentales con entidades del orden departamental para el manejo y utilización de las cartillas. Las entidades capacitadas deben, una vez realizados los talleres, estar en capacidad de replicar hacia el nivel municipal.

PLAN DE ACCION 1996

- Realización de 25 Talleres de consolidación del proyecto con los comités interinstitucionales departamentales de agua
- Realización de 32 Talleres con presencia del nivel municipal

RESULTADOS ESPERADOS

- Fortalecimiento de la comunidad a través de su participación en la prestación y fiscalización de los servicios.
- Transformación y creación de empresas con viabilidad jurídica
- Fortalecimiento institucional y gerencial de las empresas

APARTADÓ: UNA REALIDAD URBANA Y SOCIAL EN PROCESO*

**(La visión integral de un programa piloto
en un Municipio de Colombia)**

* Documento elaborado por el Ministerio de Desarrollo Económico a través del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana- INURBE, con el apoyo de la consultoría del Doctor Gabriel Jaime Giraldo. Santafé de Bogotá. Marzo de 1996

1.- UNA REALIDAD URBANA

1.1.- ANTECEDENTES:

El Municipio de Apartadó localizado al norte del Departamento de Antioquia en la zona mejor conocida como la Región de Urabá comprendida entre los límites del Departamento del Chocó, el Departamento de Córdoba y el Golfo de Urabá. Tiene actualmente una población estimada en 97.000 habitantes, en su mayoría migrantes de las áreas de influencia de la región tanto del norte del Chocó, como del norte de Córdoba, así como del interior del Departamento de Antioquia y de diversas regiones del interior del país.

Su actividad principal es la agroindustria dedicada casi que exclusivamente al cultivo y exportación de banano y plátano, a actividades agrícolas menores como el cultivo de sorgo, algodón y yuca, y de relativa importancia, a la ganadería extensiva. De igual forma se presentan las actividades de comercio como soporte a las anteriormente descritas, entre las cuales el transporte de pasajeros y carga tiene una especial relevancia por las frecuencias generadas y los volúmenes transportados. Depende para su abastecimiento básico, primordialmente de la ciudad de Medellín y en mínima proporción de la ciudad de Montería.

La actividad comercial y empresarial disponen de sus sedes en la ciudad de Medellín y el sector financiero tiene una escasa presencia en la zona, destacándose el sector solidario cooperativo, que ha irrumpido con relativo éxito en la provisión de los servicios especializados en el manejo y colocación de recursos en la zona.

Su organización social está fragmentada y dispersa en la zona, fijando segmentadamente su mayor concentración en la cabecera municipal de Apartadó y en otros municipios que forman parte integral de la región, pero que con poblaciones menores a la referida en Apartadó, tienen una gran importancia consideradas en su conjunto. Las actividades económicas son similares, diferenciándose particularmente el municipio de Turbo, localizado sobre la costa Atlántica cuya importancia está dada en razón a la actividad de puerto marítimo para la exportación del banano y del plátano, y de manera irregular a las actividades de importación y exportación de diversos productos, dada su proximidad a los centros de distribución del vecino país Panamá, cerca a la frontera.

El Municipio de Apartadó cuenta en la actualidad con un Plan de Desarrollo Municipal previsto para el periodo 1990-2005, financiada su publicación y actual proceso de ajuste por una de las fundaciones empresariales del banano como aporte al municipio y realizado por Corpurabá y la Universidad Nacional, y que define diagnósticamente los siguientes apartes.

"La estructura económica de Apartadó, presenta un diagnóstico evidente, el sector primario presenta una supremacía en términos del empleo, el ingreso y el valor social generados; a este sector le siguen los servicios, cuya dinámica es importante y expresa su

relación con demandas provenientes tanto de la localidad como de la región; en tercer lugar se ubica el sector terciario de escaso desarrollo que no sobrepasa las demandas intersectoriales generadas al interior del municipio.

Esta estructura prevé que el desarrollo futuro del municipio no puede ser proyectado exclusivamente, con base en su dinámica interna, sino que es necesario reconocer las posibilidades económicas que ofrezca la zona, tratando de resolver la problemática interna que tiene la estructura económica local, así como la búsqueda en el aprovechamiento de la posición de la región en el contexto regional.

Se plantea un modelo de desarrollo que fundamenta el crecimiento económico en las capacidades previstas por los recursos generados internamente, haciendo uso de recursos exteriores de una forma tal que no exceda las posibilidades de ahorro doméstica, pero que al mismo tiempo no desperdicie el uso de fuentes exógenas. El modelo busca apoyarse en las potencialidades que brindan los pobladores, las actividades económicas, las condiciones sociales y culturales y especialmente las condiciones políticas”.

Por lo tomado del resumen ejecutivo del Plan, puede señalarse una de las paradojas encontradas en la interpretación de la hipótesis de desarrollo planteada: la dependencia en la capacidad de generar recursos internamente para la inversión en su propio desarrollo. Ahora bien, el planteamiento se ubica en las fuentes generadoras del ahorro y de los recursos necesarios para realizar las inversiones locales, tanto del sector público como del sector privado.

1.2.- LA INVASION COMO MECANISMO DE DESARROLLO URBANO:

Con esta primera y simplista visión de lo planteado en el Plan de Desarrollo Municipal, se inicia un análisis estructural de los aspectos más importantes a considerar, en la formulación de un desarrollo que permita garantizar hacia el futuro las condiciones de inversión para alcanzar niveles aceptables de calidad de vida y de interacción social. Si bien el Plan no trabaja a profundidad el problema social desde ningún ángulo específico (ingresos, empleos, niveles de atención básica, vivienda y desarrollo urbano, etc.), lo cierto es que se refleja en las manifestaciones históricas de la urbanización y de las diversas modalidades que se han utilizado, que van de manera genérica, desde la oferta de los constructores privados, el desarrollo de programas por parte de las fundaciones del sector bananero, de la Caja de Compensación que opera en la zona, hasta las invasiones masivas, programadas y frecuentes de tierras privadas y públicas como la modalidad de mayor incidencia en el área urbana municipal. La mayoría de las veces estas ocupaciones son inducidas y amparadas por los sectores políticos que actúan en la zona.

El resultado evidente, ha sido un gran impacto sobre la estructura urbana de la ciudad, que **no esta preparada para recibir en magnitud y frecuencia tales fenómenos irregulares,**

que crecen exponencialmente las demandas de bienes y servicios que no los tiene ni dispone de ellos emergentemente la estructura económica, física y urbana del municipio.

Como es lo lógico, el primer efecto se materializa sobre el conjunto espacial de la ciudad en su trazado urbano, al generar *la irracionalidad funcional* particularmente en el transporte público y en la alteración en las condiciones de prestación de los servicios básicos públicos (acueducto, alcantarillado, energía), quebrando las condiciones de equilibrio aún propias de sistemas ineficientes como los que tradicionalmente lo han venido prestando.

1.3.- LAS DIFICULTADES ESTRUCTURALES:

Si bien el Municipio de Apartadó muestra una realidad geográfica compleja pero sin duda con un potencial económico y geográfico absolutamente ventajoso y competitivo, las limitaciones propias de su lento y concentrado desarrollo lo han llevado a un estancamiento en la capacidad de visualizar más allá de lo que hoy existe.

El ignorar deliberadamente los instrumentos de la planeación global en la región ha significado sectorizar y segmentar poblacionalmente a los diferentes municipios que la componen, dejando de lado igualmente las posibilidades de considerar integralmente los componentes que le dan el índice más alto de calificación hacia el desarrollo.

Este fenómeno es común en las economías especializadas o de enclave, cuyo desarrollo y expansión han buscado desde todo punto de vista, protegerse adecuadamente de otros sistemas de producción que la puedan debilitar y por consiguiente, hacerle perder condiciones de protección comercial, institucional y política con los precedentes que sobre la riqueza, la propiedad, los usos del suelo y el costo de la tierra pueda significar.

Es por estas razones entre otras, que el monocultivo del banano sólo ha dejado un espacio muy reducido a las posibilidades de un desarrollo social y urbano acorde con las necesidades de las gentes de la región. Y es reducido y avaro para crear las condiciones del desarrollo habitacional con una infraestructura de servicios adecuada a las condiciones del desarrollo social, imperativo para una aglomeración y **movilidad social** como la que se presenta actualmente en la zona y en particular en la cabecera municipal de Apartadó, como hipocentro de la región de Urabá y elemento articulador del eje geopolítico de la producción de banano y su transformación para la exportación.

2.- UNA REALIDAD SOCIAL

El fenómeno de la movilidad social se ha venido acentuando aceleradamente debido esencialmente a dos tipos de fenómenos que actuando simultáneamente, tienden a complejizar excesivamente los problemas de los asentamientos habitacionales en el actual perímetro urbano, dada la magnitud de lo que ello significa y las limitadas condiciones en las cuales se desempeña el municipio.

Estos fenómenos ocasionados por las decisiones y acciones tomadas por los empresarios del sector bananero, han generado un éxodo masivo de las familias obreras vinculadas a las fincas y que habitaban campamentos localizados al interior de las mismas, los cuales están siendo suprimidos y derribados dándoles a entender, que si bien este era un beneficio relativo otorgado por las empresas productoras, en los actuales momentos deja de ser un compromiso extralaboral de las fincas. Lo más grave no son tales decisiones, si no el hecho de dejar en manos de cada familia las posibilidades de su propia reubicación, sin recibir ningún tipo de apoyo y orientación de parte de las empresas para encontrar una solución de vivienda adecuada a las circunstancias de cada una de las familias desalojadas y mucho menos en suministrarles aunque sea temporalmente, una solución habitacional, evitando así una llegada imprevista y una localización arbitraria dentro del área urbana municipal, que generalmente se produce sobre las zonas de riesgo, por fuera de las áreas del perímetro de servicios o alternativamente conformando grupos que hacinados se refugian en inquilinatos. O en el mejor de los casos, informando y concertando tales acciones con las autoridades municipales para minimizar los impactos, hechos que no se producen dado el alejamiento del sector productivo con la administración.

Estas situaciones generalmente tienen en los agentes políticos una amplia receptividad para apoyar estos asentamientos irregulares, concitando a las familias a invadir indiscriminadamente todas aquellas áreas que estén libres, así sean públicas o privadas y con el apoyo solidario de quienes habitan próximos a tales zonas.

De la misma manera, la llegada a la cabecera municipal de numerosas familias desplazadas por la violencia y las amenazas en las zonas rurales de la región, motivadas por los conflictos armados que se han venido recrudeciendo, han generado igualmente un impacto desbordado sobre las áreas urbanas de la ciudad, al demandar de espacios, habitacionales, servicios públicos y salud principalmente.

Al acumularlos gradualmente terminan finalmente en un nuevo problema de invasiones previamente anunciadas, que está convirtiendo al municipio de Apartadó en una **ciudad-refugio**, sin capacidad para reaccionar y actuar política, social, territorial y económicamente en consecuencia con la magnitud de los problemas y de las necesidades demandadas por los nuevos y crecientes pobladores.

Y quizás estos fenómenos y las reacciones de solidaridad que producen, tienen razón de ser ante las dificultades que enfrentan dichas familias, pero sin entender que ante todo los problemas que le crean abrupta y sorpresivamente al municipio, es el Estado el llamado a orientar y atender estos fenómenos con la participación debida y comprometida de todos los agentes sociales tanto del sector político, empresarial, público y privado en el nivel local y regional-departamental, de los representantes de las comunidades y de los miembros del Concejo Municipal como representantes de los intereses de dichas comunidades desplazadas y desalojadas, pero también de las que se encuentran dentro de la legalidad.

2.1.- EL CONFLICTO SOCIAL COMO RESPUESTA AL CONFLICTO URBANO:

Estos inconvenientes operativos, han llevado a tensiones internas entre los barrios conformados en el área urbana y los que se han formado recientemente, debido a que los primeros dejaron de recibir el servicio de acueducto o empeoraron las condiciones del servicio en determinadas áreas del municipio, debido a la proliferación de contrabandos (chuzar las redes) en las redes matrices de conducción, para obtener el agua o la energía. Igual sucede con el manejo de las aguas negras, al no existir ningún criterio técnico que permita darles un manejo adecuado para evitar enfermedades y epidemias en la población servida, afectando de igual manera amplio sectores del área municipal.

Lo grave de estas situaciones descritas concluye en que los barrios se han segmentado de tal forma, que todo su proceso de apropiación de la tierra, formación y conformación de las viviendas y los espacios públicos han estado liderados, apoyados y protegidos permanentemente por sus representantes pertenecientes a grupos políticos, antagonicos entre si y con antecedentes de enfrentamientos entre dichos grupos, acentuando los niveles de riesgo social de cada uno de los barrios y la vulnerabilidad hacia las agresiones violentas mutuas, en la medida en los problemas de escasez y deficiente distribución del agua o de ocupación de las tierras que los afecte se produzca como una constante en el tiempo, y en la medida en que el proceso irracional de desarrollo urbano con los instrumentos de la invasión, se sigan produciendo como todo parece indicar.

2.2.- LOS EFECTOS DERIVADOS DEL CONFLICTO URBANO:

Un proceso irregular como el que ha venido haciendo curso históricamente en Apartado y de manera similar y generalizada en los demás municipios de la zona, tiene necesariamente que generar todo tipo de anomalías y distorsiones físicas determinantes sobre el ordenamiento urbano, sociales sobre la organización social y la población y económicas en la concepción y articulación de su desarrollo.

Observando detenidamente se podría señalar algunos de estos efectos tangibles en el presente, pero con profundas raíces en el pasado desde su nacimiento como caserio con pretensiones de asentamiento social, que entre otros son:

- El resultado de una estructura fisico-espacial segmentada y fraccionada al interior de la malla urbana como consecuencia de las conductas sociales grupistas e individuales
- Baja cobertura y calidad en los servicios públicos, donde sólo el 60% de la población recibe en condiciones irregulares el servicio de acueducto, el 47% dispone de los servicios alcantarillado; el 85% de los servicios de energía y sólo el 40% de los servicios de recolección de basuras.

- El fenómeno de las invasiones le ha generado desestabilización al sistema de acueducto por los contrabandos en las redes detectados, implicando que los usuarios que reciben parcialmente el agua se niegan a pagar el pésimo servicio y quienes la usufructúan irracionalmente no pagan ninguna tarifa o costo fijo. Simplemente se absorben el servicio que supuestamente debe atender a la totalidad del municipio.
- El proceso irracional de ocupación de la tierra ha determinado igualmente un trazado físico irracional en las áreas urbanas y especialmente en el plan vial y en el espacio público, donde no existe continuidad ni jerarquía para ordenar regularmente la prestación de los servicios de transporte, o los usos del suelo, sus densidades y ocupaciones adecuadas.
- Consecuentemente la dispersión urbana, la segmentación social y política de los asentamientos irregulares, de los barrios y comunas son el denominador común que se agudizan con las conductas sociales desarticuladas y degenerativas, en hechos de violencia generalizada e intolerancias.
- De igual manera la desarticulación social es el fenómeno predominante como efecto de la alta movilidad en la zona de Urabá, lo que permite señalar, que no existe el principio del arraigo que comienza en la familia.
- La solidaridad ha girado alrededor de la confrontación social como el mejor mecanismo para conseguir el reconocimiento social; las invasiones se convierten en factor de organización y presión aceptadas como métodos efectivos por las comunidades siempre y cuando sean lideradas por los diferentes sectores políticos; el fraude y las conexiones ilegales a los servicios públicos, es el mejor mecanismo para establecer “la cultura del no pago”.
- Y en cuanto al concepto de la familia se presenta una transitoriedad tal, que el individuo considera a la mujer como un objeto del deseo y la necesidad fisiológica del convivir temporalmente, aunque en dicho tiempo de unión o acompañamiento hayan gestado hijos. El concepto de la paternidad es igualmente transitorio y es la madre o la mujer la que aisladamente trabaja en función de organizar y estabilizar “un hogar”, cumpliendo ambas funciones.
- Por lo tanto una estructura social sólida es excesivamente débil y sin posibilidades de construirse si los factores determinantes de la individualidad no cambian, considerando la educación y la capacitación como prioridades para la estrategia de cambio, a partir de la concepción y desarrollo de la vivienda solidariamente, alcanzando en las relaciones e interacciones sociales del proceso, un principio de sociedad civil organizada

- Y por último el impacto desbordado en los aspectos físicos de la estructura urbana y sobre las redes existentes de servicios públicos en los barrios perimetrales al centro, han conducido a un nuevo y naciente fenómeno como lo son las subdivisión de las viviendas existentes en el área central de la ciudad, convirtiendo tales espacios en inquilinatos y elevando considerablemente el costo de la vivienda y de la tierra.

3.- REALIDAD ECONOMICA

El Municipio de Apartadó, hipocentro de la región de Urabá presenta unas condiciones de desarrollo altamente dependientes de la actividad agroindustrial, entendida esta como el monocultivo intensivo del banano y de las actividades paralelas que esta actividad de economía de enclave genera para su producción, transporte y comercialización. Podría decirse que el 75% de la actividad está dedicada a la industria bananera, el 10% en transporte, un 8% en comercio, un 7% institucional -gobierno.

La región y en particular el municipio de Apartadó tiene un bajo nivel de diversificación productiva como se puede observar, así como de mano de obra calificada, la cual es un bien escaso como resultado de la especialización en los sistemas de trabajo intensivo utilizados en el cultivo de la fruta.

Esta especialización ha generado de igual manera un desarrollo tecnológico que ha desplazado numerosos puestos de trabajo al sustituirlos para aumentar condiciones de rendimiento y productividad en algunos de los frentes. Ello ha generado condiciones de desempleo estructural, adicionado a los fenómenos de llegada de numerosas familias de los sectores rurales de la región y de otros departamentos, que multiplican los niveles de desempleo e inducen a una alta rotación laboral por exceso en la oferta de mano de obra a bajo costo. Estos fenómenos se replican en el área urbana al reflejarse en la informalidad de las actividades que los ocupan, como son las ventas ambulantes y el contrabando, característicos en la absorción de desempleados.

4.- REALIDAD POLITICA E INSTITUCIONAL

Todas las circunstancias descritas y observadas en el transcurso de estos análisis, señalan inequívocamente que lo menos representativo, o sólo parcialmente importante para el conjunto de la población y particularmente para el sector productivo, es el Estado

El concepto de Estado es tan vago como precario, al ser permanentemente sustituido por otros agentes que asumen las responsabilidades en la inversión, en las decisiones, en el control y en la normatividad al encontrar un bajo nivel de gobernabilidad. Es un Estado asemejado figurativamente a la institución del municipio, donde decisiones políticas y administrativas no son siempre independientes de los intereses particulares; donde es escaso el nivel profesional de los funcionarios públicos, baja la utilización de tecnologías y

especialmente caracterizado en un Estado inoperante, al tener que ser sustituido de sus obligaciones y funciones por las acciones de gobernabilidad establecidas en diversos agentes del sector privado, o de quienes se comportan como tal.

El Alcalde si bien es la máxima autoridad política, social y administrativa del municipio, está severamente limitado y condicionado para actuar ante la precariedad del tamaño de su municipio en función de la gobernabilidad y de la capacidad de inversión propia. Es así como la seguridad y la justicia son administradas por los grupos que actúan por fuera de la ley, la planeación, el desarrollo urbano y las soluciones de vivienda se determinan con las prácticas de la invasión y la ocupación irregular de tierras en todos los niveles y sectores de la ciudad.

La educación y la salud son atendidas en su mayor parte por el sector privado, especialmente por el sector productivo; el empleo se gesta en la informalidad en un alto porcentaje y finalmente, la organización y participación ciudadana esta determinada y ligada estrechamente a los diferentes grupos políticos

Presumir de capacidad para la gestión o de la representatividad del gobierno y de su gobernabilidad ascendente, es algo meramente figurativo e hipotético. Sólo la capacidad personal e individual del Alcalde, puede parcialmente establecer las condiciones para gobernar respondiendo favorablemente a tantos inconvenientes estructurales y coyunturales como los vistos, donde la irracionalidad y la inmediatez son las verdaderas dimensión e identidad de la vida municipal, reflejada en mayor o menor grado en los demás municipios de la región.

A lo anterior, a esta falta institucional de estado, se agrega la falta de recursos económicos, los cuales se analizan fiscalmente en los documentos que forman parte del final del capítulo; los técnicos y humanos, acentuando la crisis estructural institucional que se manifiesta en la fragilidad de las relaciones entre lo social y lo político, lo público y lo privado, lo público y lo solidario, lo político y lo privado.

Y sin duda, a pesar de ser el centro geopolítico, de la actividad económica y de atención básica de la región, el Municipio de Apartadó lleva la carga de ser el centro regional que provee múltiples servicios, con lo que implica fiscalmente mantenerlos en funcionamiento descargando posibilidades y costos a los municipios del área.

5.- UNA ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO

Para la Consultoría a la altura del presente análisis, que resume e incluye las investigaciones y observaciones realizadas durante los pasados meses acompañando la gestión adelantada por la Alcaldesa hasta la fecha, y sirviendo de apoyo coyuntural a las situaciones de gobierno que se presentaron desde el mes de septiembre del año pasado, define concluir la presente etapa señalando y sugiriendo la necesidad urgente e imperativa de **formular y estructurar**

una estrategia para inducir el cambio sobre los hechos, fenómenos y acontecimientos que se vienen acumulando en el tiempo y que vienen aflorando con mayor intensidad en las últimas semanas en el Municipio y en la región.

La estrategia estudiada y ampliamente analizada con la administración municipal con la participación de la Alcaldesa, el Director de Planeación y la Directora del Fondo de vivienda de interés social y consultadas las perspectivas fiscales del municipio a través de su Secretaría de Hacienda, así como de la prospectiva en la prestación de los servicios públicos de conformidad con los estudios realizados y concluidos en el mes de octubre del año anterior y bajo los criterios de los asesores en dicha materia, así como con la estrecha participación del INURBE en la regional Antioquia, se estructuró la siguiente propuesta que se explica a continuación como una sugerencia, para que la Administración Municipal y el INURBE en el nivel central definan el marco de actuación e intervención para llevar a cabo el programa piloto sugerido por la consultoría.

5.1.- PROGRAMA PILOTO MUNICIPIO DE APARTADO:

Para la formulación del presente programa, la Consultoría desea advertir previamente, que las condiciones expuestas con anterioridad señalan un nivel de actuación e intervención social, urbanística y económica de mayor cobertura y alcance en la región. Ello quiere decir, que si bien los problemas argumentados en el presente estudio tienen una solución a la vista para el Municipio de Apartadó, los efectos e impactos de las acciones a realizar tienen un radio relativamente reducido, hasta tanto se entienda que las soluciones tienen que tener un alcance regional y deben formar parte de acciones de inversión conjuntas, paralelas y simultáneas en todos los municipios que forman el área. Sólo de esta manera racional de entender los problemas globales de la región y de la aplicación de los mecanismos de intervención e inversión social, será posible encontrar nuevos rumbos a su dinámico y prometedor desarrollo, con cambios estructurales como los deseados por el gobierno nacional.

Por lo tanto, los elementos consignados a continuación forman parte estructural e integral de la propuesta, tendientes a resolver los puntos críticos del desarrollo social y urbano del municipio. Los objetivos considerados son:

5.1.1.CONSTRUIR SOCIEDAD URBANA

Este objetivo que puede entenderse como excesivamente abstracto, es uno de los principios fundamentales del desarrollo. Si el hombre no tiene o reúne las condiciones básicas apropiadas para estructurar sus relaciones interpersonales, es imposible hablar de relaciones de convivencia, de relaciones sociales. Es fatuo hablar de sociedad como principio general del ordenamiento urbano.

A diferencia de quienes creen que el criterio que se quiere exponer sobre las necesidades materiales como algo concreto, se constata la tradición solidarios y deliberantes. Individuos que esta la materia prima para convertir los problemas en soluciones, sus beneficios colectivos y solidarios, justicia y de la equidad a partir de

Oportunidades de viviendas dignas, espacios individuales y colectivos, un medio ambiente en iguales condiciones, educarse, a recibir las atenciones como medio de vida.

Todos estos elementos constituyen mediante mecanismos de participación y acordando igualmente con ellos formar parte del código social que y sencillos son los que hacen de relaciones e intereses en un territorio ciudad.

En el caso específico de Apartamentos los objetivos de *hacer ciudad* requiere estrecha participación individual para aportar y de vincular dicha participación e iniciativas de carácter colectivo.

Una de ellas es la vivienda, aspiraciones individuales de la que garantice su propiedad y por legalidad para aspirar a mejoras sucede hasta ahora, su capacidad

La ausencia de legalidad no se limita familiar, sino también en su relación con el territorio, con el cumplimiento de las condiciones básicas de infraestructuras públicas, los servicios comunitarios, todos aquellos aspectos que con

problemas urbanos son exclusivamente físicos, el que parte del hombre y su condición y utilizando el derecho a su interés individual de participar para conseguir la participación de individuos en seres sociales y sociables, pero con sentido del beneficio común y colectivo. Es una sociedad que transforme sus necesidades y particularidades en experiencias y apoyos para conseguirlos en fin, es construirla en los principios de la igualdad de oportunidades.

Servicios públicos completos y permanentes, de servicios públicos como el transporte, la recreación y los espacios para todos, en hacer efectivo el derecho a trabajar y esencialmente a tener o disponer de un trabajo

En el hombre urbano que se comunica y expresa manifestando las opiniones y los derechos de los demás, las condiciones de vida y conductas sociales que deben regularse entre ellos. Estos elementos tan simples como el ser urbano y la suma de todos ellos, de sus relaciones en un territorio constituyen y construyen la ciudad.

En estas circunstancias y desarrollarlas dentro de un marco de interés colectivo y requieren de niveles de participación que permitan entender la importancia de la participación individual para resolver un sinnúmero de problemas

que ya legalmente poseen, ocupan, pero no llena las necesidades de la medida en que no poseen un título que les permita establecer una condición de propiedad propio real y no artificial o ficticio como sucede en la práctica habitacional y patrimonial.

La ausencia de un título de propiedad individual en el estado en que se encuentre dicho bien en un territorio que contiene a la vivienda. Si este no reúne las condiciones básicas de infraestructuras, las redes de servicios públicos requerido, las zonas verdes y en fin, todos ellos en su conjunto a hacer de la misma y de todas las

demás viviendas que formen parte del conjunto, una unidad territorial integral racional, difícilmente podrá hablarse de integralidad urbana.

Esto significa que adicionalmente a las condiciones de legalidad representadas en un título individual, se debe tener también una legalidad física para formar parte de la ciudad, para obtener el derecho a la ciudad, consistente en disponer de las condiciones básicas físicas que hacen posible el reconocimiento como ciudadano y como parte integral de la misma. El disponer de una identificación que define una ubicación espacial, de tener unos servicios de acueducto, energía y alcantarillado debidamente registrados, el tener un registro de la existencia de las viviendas y los predios bajo una nomenclatura, su localización, su tamaño y su estado interior y exterior, es un reconocimiento institucional a la existencia como sociedad o sea, como grupos de individuos socializados; es *dejar de ser seres anónimos para convertirlos en seres identificables*, con valores individuales y colectivos sobre los cuales existen compromisos reales y tangibles para facilitar sus condiciones de vida.

Ahora bien, como los mecanismos para hacerse a las viviendas han sido ilegales o al margen de la ley como en el caso de la mayoría de las viviendas en el Municipio de Apartadó, es indispensable realizar en el marco de la estrategia el proceso de legalización urbanística y de títulos de propiedad, considerando que esta es sólo una de las fases a cumplir en el proceso. Por lo tanto como proceso, la respuesta inmediata a una necesidad individual debe ser convertida en una respuesta integral a un proceso colectivo.

Ello significa que más que legalizaciones que se logran prácticamente con la entrega de un documento escrito y debidamente registrado en la Alcaldía y en la Notaría, no estamos resolviendo o transformando en soluciones los problemas de fondo que se enunciaron inicialmente y si bien significan y tienen un valor como respuesta inmediata, estas acciones rápidas dejan perder la oportunidad de hacer de las necesidades el mejor mecanismo (disculpa o interés), para vincular más estrechamente a todas aquellas familias e individuos que requieren de un cambio de actitud para su transformación hacia formas de vida participativa, de convivencia social y por consiguiente de ejecución y realización de obras de carácter y beneficio colectivo.

5.1.2.-ORGANIZACION COMUNITARIA: PRINCIPIO SOCIAL DE SOCIEDAD

Ahora bien, la relación entre los individuos juega un papel esencial en la formación inicial del concepto aplicado de sociedad, es decir, es la forma más elemental de dar comienzo a la aparición o al nacimiento de la sociedad. Ella se corresponde con la organización que se de preliminarmente, entre los individuos reunidos por el interés de mejorar sus condiciones de vida y particularmente, en conseguir las a partir del acceso a la vivienda, o la legalización de los terrenos ocupados, o al mejoramiento continuo de las mismas cuando han alcanzado una solución mínima mediante sistemas de autoconstrucción. Y el principio esencial de la organización arranca con la familia, buscando su fortalecimiento en medio de la

transitoriedad del padre ya sea por ausencia definitiva causada por la violencia o por razones de la relación de pareja, o por otras circunstancias como el bajo nivel educativo y de formación, bajo sentido de la responsabilidad paternal frente a los hijos o a una falta de generar afectos alrededor de la familia y sus relaciones que la consoliden en el tiempo.

La participación de los individuos y sus familias, no es sólo como equivocadamente se cree una vinculación individual, temporal e interesada, mientras se consigue un objetivo común a partir del esfuerzo y beneficio individual como es el de acceder a soluciones de vivienda. El hecho en sí de reunirse, de fijar unas metas y de trazar unos objetivos, son de manera elemental un reconocimiento intrínseco a su capacidad de pensar y organizar las ideas, para que mediante el esfuerzo de todos y de una metodología de comunicación directa entre ellos, se logre la decisión y la vinculación mediante tareas propias para su realización.

Y en el caso del sector de la Chinita y de los barrios que lo componen, uno de los mayores esfuerzos y logros alcanzados ha sido el de la organización de la comunidad. Desde la misma planificación de la ocupación de los terrenos, con su trazado urbanístico, con las reservas de tierra para las escuelas y centros de salud, de sus áreas recreativas y en fin de todo aquello que contribuya a lograr el mayor beneficio colectivo reflejado en una solución individual, son los elementos que identifican las condiciones de mejoramiento continuo en el tiempo y que contribuyen en su conjunto a la formación de un principio social de sociedad.

Estas condiciones se constituyen en una de las principales fortalezas de esta comunidad en particular, pero puede decirse que en mayor o menor grado es el mejor patrimonio cualitativo de la mayoría de las gentes de Urabá. Y es terreno abonado para sembrar la semilla de las relaciones interpersonales y familiares que dan vida al nacimiento de una sociedad solidaria, como esta aconteciendo en el marco de la realidad urbana y social en proceso en Apartadó.

La dinámica propia que han adquirido, sólo requiere de una mejor y mayor orientación y de creación de oportunidades que les permita en su conjunto, continuar logrando los cambios que se han propuesto en sus condiciones y relaciones como parte integral de la calidad de vida, pero manteniendo una relación estrecha y solidaria como lo han venido haciendo hasta ahora gracias a los estímulos y al apoyo generados por la administración y por las organizaciones no gubernamentales que entendiendo este esfuerzo, se han sumado estrechamente a su logro.

Una sociedad urbana justa y equitativa es la mayor realización que se está consiguiendo en el municipio, aunque ello implique muchos años de trabajo y aún de espera, pero con la certeza de construir para un concepto más amplio de sociedad que supere las conducciones y limitaciones con las que hoy conviven.

5.1.3- METODOLOGIA PARTICIPATIVA: SENSIBILIZAR LA POBLACION

Por lo tanto la estrategia plantea y arranca de la posibilidad de sensibilizar la población como se ha venido haciendo con las comunidades que forman parte del sector de la Chinita, para lograr incorporarlos en soluciones y decisiones de fondo y lograr la transformación de todos los grupos familiares que la componen, ayudando de esta manera a encontrar el equilibrio y control social requerido para su desarrollo integral, como área de invasión para incorporarla al proceso urbano de Apartadó.

Para el efecto, *construir sociedad urbana* implica de igual forma considerar también individual y colectivamente, las necesidades del conjunto de la población del municipio y los daños o inconvenientes que se puedan causar por alteraciones a las condiciones físicas del desarrollo o del medio ambiente.

Y en el caso particular del sector de la Chinita, que contiene los barrios Las Brisas (161 familias), Primero de Mayo (1.200 familias) y Obrero (4.200 familias), su ocupación ilegal se ha convertido en un factor de alto impacto negativo para el conjunto del área municipal, tanto de las áreas urbanizadas como de las urbanizables, particularmente las más inmediatas al asentamiento.

Es así como la localización en dicho sector de aproximadamente 5.600 familias mediante la ocupación irregular de las tierras y su posterior desarrollo espontáneo, han impactado y alterado desbordadamente el desarrollo del municipio, que en términos numéricos significa incorporar forzosamente 28.000 nuevos habitantes y un 20% de tierra nueva al perímetro urbano, del total de la ciudad hoy construida con nivel de contribución negativo, pero con nuevas y urgentes demandas de servicios para la población imposibles de satisfacer en el corto y mediano plazo.

Adicionalmente y para medir los efectos e impactos negativos sobre la infraestructura de servicios como la educación y la salud, dicho asentamiento cuenta con aproximadamente 5.000 niños con una edad que oscila entre 1 y 6 años, sin conocer con precisión el número de jóvenes en dichas comunidades, para los cuales se deben generar las condiciones de prestación de servicios básicos de educación, recreación, etc; pero sin alterar en lo posible la atención local a otros sectores de la población que los están recibiendo.

Y es precisamente lo que no está sucediendo, en la medida en que dicho asentamiento también se ha tomado irregularmente todos los servicios básicos mencionados, especialmente los de energía y acueducto entre otros, mediante el fraude o contrabando de las redes principales, chuzando y desviando mangueras hacia las viviendas de invasión, y afectando gravemente el conjunto de los barrios y áreas que ya disponían de ellos, y colateralmente, infringiendo pérdidas cuantiosas por fugas de agua o liberación de energía en

conexiones que son generalmente mal hechas. Es en el servicio de agua donde se han agudizado mayormente los problemas técnicos al desequilibrar el sistema, descompensando las redes y reduciendo bastos sectores de la ciudad a bajas presiones, que no permiten que llegue el servicio o llegue en poca cantidad. Igual ha sucedido con la energía.

Pero los problemas más agudos se presentan en los conflictos sociales que la pérdida del servicio de agua ocasiona con los barrios colindantes, que dicho sea de paso, están liderados por sectores políticos antagónicos y opuestos radicalmente al movimiento político de este asentamiento, lo que consecuentemente ha desembocado en conflictos, agresiones y actos de violencia generalizada.

Estas situaciones que atentan contra la integridad y la estabilidad de los habitantes del municipio en su conjunto, tienen que ser debidamente corregidas para evitar ahondar los conflictos y en los efectos colaterales que se puedan desprender. Para ello la Consultoría inició en el marco de la estrategia las acciones paralelas tendientes a encontrar los mecanismos de adquisición de la tierra, teniendo en cuenta que la legalización de la misma debe ser el paso preliminar indispensable para la posterior legalización urbanística, ordenamiento y racionalización de los servicios públicos.

En tal sentido recomendó a la administración Municipal la adquisición del predio a sus dueños, mediante un crédito al municipio suministrado por el INURBE, reconvertible en un lapso de tiempo en subsidios familiares de vivienda en desarrollo de un programa integral de mejoramiento de vivienda y legalización de títulos. Esta operación se concretó de tal forma, que en el Acta de intensión firmada el día 18 de marzo de 1995 se estableció el acuerdo de negociación de los predios de la Chinita en el Municipio de Apartadó.

Entre los compromisos adquiridos, están los referidos a las comunidades ocupantes de los predios, quienes se comprometen a:

"b.1.El aporte propio de las familias ocupantes, el cual fluctuará, de acuerdo con la ubicación y área de cada lote de terreno, entre trescientos Mil pesos (300.000) y Quientos Mil pesos (500.000) .Este aporte se capitalizará en un plazo de dos (2) años, según un plan de ahorro programado que organizará la Alcaldía Municipal conjuntamente con la Junta de Acción Comunal del Barrio."

(tomado del documento original del cual se incluye copia en los anexos)

Con esta iniciativa se comenzó a comprometer el interés individual de las gentes interesadas en el desarrollo de una estrategia social para conseguir beneficios colectivos, al vincularlos a un compromiso de adquisición, legalización y mejoramiento de sus viviendas, mediante un proceso participativo con el apoyo institucional del INURBE a través de su regional en Antioquia y del municipio en todas sus fases, bajo la permanente asesoría y orientación de la Consultoría.

5.1.4. EL AHORRO INDIVIDUAL COMO SENTIDO DE PERTENENCIA COLECTIVA

El esfuerzo realizado financieramente por el INURBE abrió las puertas y facilitó las condiciones para cambiar la situación de irregularidad en los terrenos ocupados, logrando mediante los mecanismos de la negociación directa establecida en la ley de reforma urbana, concretar la adquisición en favor del municipio para que este finalmente le de traslado mediante la titularidad a los ocupantes, previo pago de los valores correspondientes señalados en el Acta de Intención, superando de esta manera más de cuatro años de dificultades entre el propietario y las comunidades ocupantes de los predios y los efectos colaterales causados por el nivel de conflictos que el proceso significó en el tiempo.

El municipio de forma inmediata inició un proceso de aproximación con las comunidades de los barrios que componen la Chinita y con la asesoría permanente del INURBE-Regional Antioquia, acordando establecer las condiciones propicias para el pago individual familiar de los lotes mediante el desarrollo e implementación de un plan de ahorro programado, que consultara las negociaciones de la tierra en términos de valor y plazo, así como las condiciones de ingresos propias de las familias ocupantes.

En esta fase el trabajo realizado por la regional, se constituye en el elemento sustancial de la información disponible de estos asentamientos barriales recopilada, clasificada y procesada por el INURBE a través de los censos y que permiten establecer las características del problema social y humano que se está abordando. No obstante estos esfuerzos y la permanente preocupación por mantenerlos actualizados, la movilidad social es de tal magnitud, que los problemas generados en la información no permiten tenerla al día para determinar cuantas de las familias que inicialmente invadieron, aún se mantienen en el sector.

Lo cierto es que el tiempo y los fenómenos sociales descritos, crean unas condiciones muy particulares para que sea a través del plan de ahorro que se identifique quienes finalmente van a ser los propietarios de los lotes, si se tiene en cuenta que sólo con la cancelación proporcional de la obligación, obtendrán el beneficio del título y consecuentemente el beneficio del subsidio con el que cubrirá la diferencia ante el municipio y este a su vez, ante el INURBE.

Y de igual forma, le dará el correspondiente derecho a acceder a la segunda parte del subsidio para llevar a mejoramiento las edificaciones levantadas en cada uno de los lotes.

La importancia de participar en el plan de ahorro, constituye un **instrumento de control social** de gran valor, en la medida en que es la comunidad la indicada y la responsable de coordinar y velar porque cada familia localizada en los diferentes sectores y barrios, cumpla exigentemente con las cuotas de amortización. De fallar en los pagos algunas de estas

familias, se estaría desequilibrando el nivel general de recursos necesarios para pagarle al INURBE, arriesgando la seguridad del proceso. Por lo tanto, el sentido de responsabilidad es consecuente con el desarrollo del sentido de pertenencia individual y colectivo de cada una de las familias y de las comunidades.

Finalmente, la Consultoría conjuntamente con la Alcaldía, la Regional y las comunidades han venido identificando las diferentes alternativas de captación y administración de los recursos provenientes del plan de ahorro, con las entidades financieras vinculadas a la región, especialmente del sector solidario.

5.1.4. EL ACUEDUCTO O EL PRINCIPIO DE LA PEDAGOGIA DEL CAMBIO

Como se ha señalado, la ocupación de los terrenos de la Chinita significaron aumentar gradualmente los problemas con los demás sectores urbanizados del municipio, que de alguna manera tenían el servicio de agua. La magnitud de esta ocupación y las posteriores acciones para tomarse la tubería principal de conducción con conexiones individuales, fueron gradualmente aumentando los niveles de protesta de las comunidades vecinas y afectando simultáneamente el equilibrio del sistema, descompensando finalmente la totalidad de las redes de distribución y por ende, la falta de agua por largos periodos de tiempo

Estos actos lograron marcar una tendencia de rechazo del conjunto de la población especialmente los más próximos a dicho asentamiento, que coincidentalmente pertenecen a otros grupos políticos opositores y que no tienen ningún tipo de relación o comunicación. Se trazaron así líneas imaginarias que limitaron las relaciones entre las familias, politizaron los barrios y determinaron la territorialidad de cada uno de los grupos políticos aumentando la tensión, las agresiones y las retaliaciones entre los barrios. Adicionalmente se llevó a su peor momento la prestación de los servicios, ya que ante tal situación, el 85% de la población servida no volvió a pagar por la inconformidad reinante.

Estas circunstancias motivaron a la Consultoría a entender que si no se actuaba partiendo de estos hechos, las posibilidades de desarrollar la estrategia en cada una de sus fases sería no solo un gran fracaso, sino una gran frustración para la administración y la población en sí misma, que alimentaba las esperanzas de lograr acuerdos para cambiar sus actitudes y sus conductas sociales, en la dirigencia de los barrios y en las comunidades.

Para lograr este objetivo, la Alcaldía convocó a los dirigentes políticos y comunitarios para estudiar las alternativas de solución entre ellas, una de ellas estudiada por la Consultoría, tendiente a racionalizar la prestación de los servicios en todas las zonas del municipio disminuyendo el impacto negativo con menores pérdidas y fugas, mejorando las condiciones de presión y un racionamiento ajustado a las condiciones del conjunto de la población

Luego de estudiar pormenorizadamente las alternativas, se llegó finalmente al esperado acuerdo que permitía levantar la totalidad de los contrabandos y conexiones fraudulentas existentes en la red principal y conectar un tubo ramal de la principal hacia el barrio Obrero y otro tubo hacia los barrios las Brisas y Primero de Mayo, para que independientemente pudieran derivarse técnicamente las conexiones domiciliarias. Estos acuerdos y el compromiso del pago proporcional fueron planteados conjuntamente con la aceptación de ACUANTIOQUIA, empresa que presta o es responsable de los servicios públicos en la zona y quien los avaló técnica y financieramente para posteriormente liderar su ejecución con participación directa de la comunidad.

En tal sentido, el compromiso implicaba que las comunidades ocupantes de estos barrios, pagarían lo correspondiente a las conexiones domiciliarias más el valor de las obras civiles para la colocación de los tubos alternos a los barrios. La tubería principal y secundaria correría por cuenta de la entidad. De igual manera en las desviaciones mencionadas se colocarían contadores de industriales de agua para establecer consumos globales de los barrios, que serían pagados por todos los residentes en proporciones iguales y los recaudos respectivos los haría la misma comunidad respondiendo solidariamente por tales consumos.

De esta manera se abrió paso a un proceso de concertación que demoró dos meses, pero que indudablemente recuperó la capacidad de diálogo y comunicación entre todos los barrios afectados y los conformados por los ocupantes, y adicionalmente permitió la recuperación del servicio y la racionalización del sistema para el conjunto de la población en todo el municipio.

Y quizás lo más importante de todo el proceso, la solidaridad para entender los perjuicios a los barrios por parte de los habitantes del sector de la Chinita, no sólo en lo correspondiente al agua, sino también a la necesidad de **pagar oportunamente los consumos** para evitar el debilitamiento de la empresa y por consiguiente la desaparición del servicio por condiciones financieras críticas o en el mejor de los casos ante la misma situación, la baja en la calidad y en la cantidad del agua suministrada. Gracias a estos acuerdos, se están adelantando en la actualidad las obras necesarias para cumplir con los acuerdos descritos.

5.1.5 LA LEGALIZACION O EL CONCEPTO DE SER CIUDADANOS

De la misma manera en que se orientó la solución temporal del acueducto, ya que las obras definitivas de extensión y ampliación del servicio tanto en el acueducto como en el alcantarillado, obviamente con el aprovechamiento debido de estos trabajos, son objeto de análisis de las propuestas técnicas en los actuales momentos al cerrarse las respectivas licitaciones, se han venido dando como pasos sucesivos, consecuentes y coherentes con el objetivo de construir sociedad urbana.

Para el efecto, el proceso de legalización que esencialmente responde a la capacidad de desglobar la tierra jurídicamente y titularles individualmente mediante el otorgamiento de las escrituras a las familias ocupantes y que cumplan obligatoriamente con el pago previo de la tierra (de contado), o en los términos del plazo establecido por el plan de ahorro programado, es una operación relativamente sencilla. Sin embargo, la necesidad de incorporar los predios en su verdadero estado, extensión, dimensiones y localización urbanística es indispensable para la Alcaldía y especialmente para las familias.

Es la respuesta para superar la condición de anónimos que hoy tienen frente al estado, frente a la administración y frente al conjunto de la población al no disponer de una identidad territorial dada por una nomenclatura, al no poder alcanzar las posibilidades de mejoramiento integral por no formar parte del perímetro urbano y de los servicios públicos, al tener que improvisar sus servicios comunitarios por no estar debidamente registrada su población y las propiedades en forma definitiva en los registros catastrales y de atención a las necesidades con base en el SISBEN, ya como ciudadanos reconocidos por el proceso de legalización y mejoramiento.

Todas estas variables serán cubiertas con la actualización cartográfica de los asentamientos y de sus respectivos lotes, áreas libres recreacionales y de espacio público, de las áreas de servicios comunales y de protección, de las vías y andenes, etc., con el trabajo realizado por la Secretaría de Planeación municipal que ha entendido, de conformidad con las orientaciones señaladas por la Consultoría y por la Regional del INURBE, de construir una base de información cierta que sirva para definir una ficha de identidad catastral y que en el tiempo, genere los recursos provenientes de los gravámenes del impuesto predial unificado.

Esta sería la mejor forma de contribuir solidariamente a la construcción de una sociedad más equitativa, más participativa y más justa, pero también ayudando a construir un Estado más sólido y reconocido a partir de la identidad y la participación efectiva de sus ciudadanos, conscientes no sólo de sus necesidades sino y ante todo de sus obligaciones retributivas para con él.

5.2. CONSTRUIR ESTADO

Esta segunda parte de la Estrategia señala inequívocamente que en el proceso de construir sociedad, se consigue el objetivo de construir ciudad, al generarse las relaciones entre los individuos, al desatar el vivir en comunidad. Y en el caso del Municipio de Apartadó, se ha iniciado el proceso gracias a la recuperación los sentidos de tolerancia y convivencia, que no son otra cosa distinta a **respetar las diferencias**.

Si bien se ha iniciado y fundado el proceso para lograr en el tiempo estos objetivos, estamos seguros que paralela y simultáneamente estaremos construyendo *un concepto de Estado más completo, integral y sólido*, al encontrar los mecanismos de participación y comunicación

bilateral que permita entender de los deberes y obligaciones de los ciudadanos para con su ciudad, para consigo mismos, pero también para con sus derechos. Estas relaciones tan necesarias a nivel de los ciudadanos no serán completas ni permitirán construir en su verdadera dimensión EL ESTADO, si los agentes económicos y políticos ignoran y se ausentan deliberadamente del proceso.

Para que el Estado prevalezca tiene que ser fuerte y consecuentemente autónomo. Y ello no se logra exclusivamente con la aplicación de los principios democráticos a medias dejando de lado las obligaciones particularmente las correspondientes a los asuntos fiscales, que no pueden circunscribirse a buscar periféricamente como cumplirlas de forma parcial o como minimizarlas habilidosamente.

O invocando las leyes excluyentes que apoyan al sector productivo exportador, pero sin dar a cambio las contraprestaciones correspondientes y proporcionales para que el Estado cumpla con las funciones constitucionales frente a sus ciudadanos, evitando como sucede hasta ahora, que las demandas de seguridad, de servicios públicos, de vivienda, de salud y educación, de recreación, de dignidad e identidad en la región, de protección y cuidado del medio ambiente, del orden, de capacidad de intervención, superen todas las posibilidades y se conviertan en desbordadores elementos de la paz y la discordia territorial, al no poder ofrecer y entregar como Estado a sus conciudadanos, al menos una porción de soluciones a sus demandas.

Estos son los grandes vacíos que hoy hacen que Apartadó y los demás municipios del área correspondan a un estado débil, frágil y desbordado por sus propias limitaciones nacidas esencialmente de la baja participación y contribución de sus ciudadanos, de sus empresas y de sus agentes, orientados más hacia actos de solidaridad que marginan a los municipios y les impiden actuar e intervenir para que el conjunto de su población tengan oportunidades claras en igualdad de condiciones provenientes del Estado, teniendo que resignarse a ver sustituida su capacidad de acción y seriamente afectada su condición de gobernabilidad.

5.2.1. TRES RAZONES PARA LA INTEGRALIDAD:

En el orden de ideas descrito, se identifican tres tipos de necesidades y de acciones inmediatas en su estructuración y de mediano plazo en su ejecución, que exigen tratamientos bien diferentes dentro de la estrategia en términos de tiempo y de instrumentos para integrar los objetivos y resultados propuestos.

La primera, que establece la adquisición de los predios y la racionalización de los asentamientos irregulares, buscando no sólo la titulación jurídica y la regularización urbanística ante el municipio, sino esencialmente, el desarrollo de unas relaciones de solidaridad que permitan una interacción entre los diversos ocupantes de los diversos asentamientos y los demás barrios del municipio para alcanzar niveles de integración.

entendimiento y tolerancia social para la formación de un concepto de organización social básica, que en nada se parece o se asimila a la identidad, organización y solidaridad política hoy existente, para la construcción del principio social de sociedad urbana, de ciudad con todos sus elementos constitutivos a partir del hombre y sus relaciones: en lo familiar, lo económico, en lo político, en lo espacial, en lo solidario, para hacer de la ciudad un fenómeno y un proceso de CALIDAD y no lo que es hoy, una aglomeración caracterizada como un fenómeno y proceso de CANTIDAD.

La segunda, consistente en la construcción de Estado, para lo cual el fortalecimiento de la estructura municipal se convierte en el hecho convergente de las acciones de participación y concertación de los ciudadanos y de sus agentes productivos y solidarios, para que consecuentemente se consiga con la recuperación de la capacidad del municipio para intervenir y ofrecer, el fortalecimiento y el control territorial e institucional. De igual manera el restablecimiento del derecho a la ciudad, entendido como la capacidad de acceder al transporte público racionalizado, a la recreación, al medio ambiente, al espacio público. La ciudad es el espacio público, por lo tanto el control social sobre el mismo, es una de las tareas esenciales para determinar condiciones de gobernabilidad por parte del estado.

En lo referente a las condiciones fiscales del municipio es conveniente reiterar, que se debe recuperar la capacidad de contribución de los ciudadanos y de los sectores productivos y solidarios, para que como Estado pueda ofrecer mayores y mejores alternativas y oportunidades de inversión, que contribuyan gradualmente a la calidad de vida de sus habitantes sin limitaciones u operaciones para que sea el sector privado recurrentemente, el prestador y responsable de los servicios básicos como la educación y la salud sustituyendo al Estado, al municipio, como sucede en la actualidad. Y adicionalmente, encontrando las fuentes de financiación adecuadas a partir de otros ingresos diversificados, mediante la actualización de bases de datos de actividades que operan marginalmente y sin reconocimiento institucional en su verdadera dimensión como en el caso de las actividades del transporte y sus derivaciones en talleres, almacenes de repuestos, estaciones de servicio, parqueos públicos, etc. De igual manera, en otras actividades revestidas de un alto grado de informalidad y en muchos caso de clandestinidad para realizarlas.

Y por último, la que hace relación a la planeación del municipio partiendo del análisis del actual Plan de Desarrollo para el periodo 1990-2005, que requiere de una revisión más ajustada al plan estratégico sugerido anteriormente en sus principios fundamentales y partiendo de ellos, poder ofrecer una visión más amplia del contexto en el cual tiene que moverse el municipio y la región, en función del país y de la economía global, permitiéndole mayor flexibilidad y fortalezas a las fluctuaciones que afectan especialmente a las economías de enclave.

6. LA PLANEACION ESTRATEGICA COMO INSTRUMENTO DEL CAMBIO REGIONAL Y LOCAL

De acuerdo con los análisis y diagnósticos sugeridos sobre todos aquellos aspectos potenciales del municipio, así como de las limitaciones propias, lo recomendable es iniciar una mayor y mejor comprensión de los efectos y variables que presenta en la región, para evitar circunscribir las acciones exclusivamente a corregir problemas locales, cuyas acciones no puede ignorarse que contribuyen a mejorar la situación, pero distorsionan el conjunto de la región que merece un tratamiento igualmente integral en la concepción y manejo de los problemas, y principalmente de sus soluciones.

Los enfoques y las soluciones locales municipales aisladas, no contribuyen a un desarrollo de los principios integradores del concepto de región. Se requiere por lo tanto de visiones más modernas del manejo y solución de problemas, entendiendo que el desarrollo es posible y más efectivo, en cuanto más compromisos y voluntades vincule en el conjunto de los municipios que conforman la región.

6.1. LAS ALIANZAS ESTRATEGICAS PARA LA REGION:

Para ello las alianzas estratégicas entre los municipios, entre estos y el Departamento y entre el Departamento y la Nación, son necesarias como el mecanismo inicial de aproximación a un concepto integral de región, que no puede ser condicionado por actos administrativos o jurídicos que obliguen o le creen una camisa de fuerza a sus relaciones y decisiones frente a los factores inductores del desarrollo, especialmente en los concernientes a las fortalezas para enfrentar un proceso de diversificación, considerando las perspectivas del comercio internacional y aprovechando las ventajas competitivas de la posición geográfica.

Ahora bien, ante la debilidad estructural que los municipios en sí pueden tener, el Departamento de Antioquia debe propender por aglutinar a su alrededor y como gestor de las mismas alianzas, a todos los municipios para que gradualmente en el tiempo se fortalezcan paralelamente, en la medida en que los municipios como Apartadó, van alcanzando su nivel de armonía en el desarrollo social y urbano y en la medida en que institucionalmente, ganan en gobernabilidad y representación frente a los agentes.

Este nuevo escenario condiciona a obtener de los planes de desarrollo locales bajo una interpretación del papel municipal regional, nuevos enfoques sobre el manejo y administración de sus posibilidades tanto económicas, sociales y políticas para conseguir racionalidad, eficiencia, competitividad y rentabilidad en sus mejores acepciones financiera y social, permitiendo abrir la región a nuevas oportunidades de potenciación de sus economías, de racionalización de costos, economías de escala, desarrollo político e institucional y reconocimiento como región descentralizada y productiva por excelencia en el

contexto nacional, garantizando mayores y calificados ingresos e infraestructura moderna para sustentar y hacer viable su desarrollo.

Por consiguiente, el mantener la sectorialidad que la ha caracterizado en el pasado y en el presente reflejadas en los planes de desarrollo que actualmente están vigentes en los municipios, significan más un cerrar puertas a otras actividades que pueden generarse bajo la voluntad política de los gobiernos locales y en el interés de los gobiernos departamental y nacional para lograr romper un cerco alrededor de los sistemas productivos en los municipios, que los han deprimido fiscalmente con las excenciones propias de una economía de enclave como la del banano, protegidas en exceso precisamente por no existir más alternativas. Por lo tanto, un cambio en los factores inducidos en el tiempo por esta actividad, es necesario reevaluarlos a la luz de nuevas posibilidades de integración, dejando de lado concepciones milimétricas del bienestar y abriendo al mundo y al país las reales posibilidades de la región estudiando estratégicamente las posibilidades de cada uno de los municipios.

Sólo así se romperá de igual manera el círculo vicioso de la tierra como activo productivo dejando de lado su función social consagrada en la nueva Constitución, la cual tiene que ver también con el desarrollo, expansión y crecimiento de las áreas municipales, con el aprovechamiento de los recursos hídricos, ambientales y geográficos para la dotación de infraestructura urbana de servicios, oxigenando a la población en su crecimiento intrínseco y exógeno, generando el espacio necesario para su localización organizada y no como un subproducto de la irracionalidad de quienes consideran, que las fronteras productivas deben cerrar las posibilidades del desarrollo urbano, ocasionando los fenómenos colaterales de la especulación o de la invasión ante la presión social de la población por dichos espacios, que sólo termina por beneficiar exponencialmente a los propietarios de las tierras, en virtud de defender un sistema productivo en la frontera urbana, que por la escasez del recurso tierra en el área urbana, adquiere un mayor valor frente a la actividad productiva a la cual la tienen destinada, como lo es la actividad agroindustrial.

Con estas consideraciones, que desde luego deben ser desarrolladas integralmente, considera la Consultoría que las verdaderas posibilidades que se abren para la región y para cada uno de los municipios, exceden las concepciones locales y sectoriales con las que históricamente se han estructurado los modelos de desarrollo y consecuentemente los planes municipales, excluyendo deliberadamente las alternativas al desarrollo urbano de las cabeceras municipales como uno de los elementos esenciales para que integralmente la economía de la región funcione y se soporte armónicamente, degenerando en condiciones adversas para que el problema social termine por convertirse en conflictos sociales regionales de carácter político y sectorial entre la propiedad y la producción, asentando este método para la defensa de los intereses individuales-particulares frente a la posición de ganar el espacio político que abra las posibilidades sociales de ocupación irregular de la tierra a los asentamientos urbanos, que sólo benefician en última instancia a los mismos propietarios.

PROYECTO TINTAL CENTRAL*

Una obra colectiva para

“Formar Ciudad”

* Documento elaborado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, ESP, bajo la dirección del Gerente, Doctor Alejandro Decb y la coordinación general de la Doctora Juanita Mariño Santafé de Bogotá. Abril de 1996

INTRODUCCIÓN : SANTA FE DE BOGOTA Y EL CASO COLOMBIANO

1. Colombia adoptó una política de descentralización administrativa, asignando mayores responsabilidades y recursos a los municipios, durante los últimos años de la década de 1980, reforma que fue consolidada con la adopción de una nueva Constitución Política en 1991.
2. Hace 10 años se inició el proceso de descentralización administrativa con la primera elección popular de alcaldes, proceso que se ha venido consolidando en más de mil municipalidades que conforman la base político-administrativa del país.
3. La experiencia obtenida de esta reforma es altamente positiva y digna de fortalecer. De acuerdo con trabajos recientes de investigación, realizados por el DNP¹ y el BIRF², los gobiernos locales han logrado incrementar su capacidad de gestión, a través de un mejor uso del potencial humano subutilizado, y de esfuerzos conscientes y concretos para mejorarlos, cumpliendo de esta manera el reto de la descentralización de forma efectiva. Se puede rechazar la hipótesis según la cual el proceso de descentralización puede llevar a un colapso en la prestación de los servicios públicos que anteriormente estaban bajo la administración del Gobierno Nacional. Por lo contrario, encuestas de opinión y estudios de casos indican que, existe evidencia de incremento en los índices de cobertura, satisfacción ciudadana, mayor atención a la población más vulnerable, incremento en la capacidad para movilizar recursos y mayor conciencia sobre el gasto público.
4. Hoy se reconoce que la elección popular de alcaldes ha abierto las puertas para un nuevo tipo de liderazgo local, imaginativo y responsable, que se asume es la fuerza principal para el fortalecimiento en capacidad de gestión municipal. Mas aun, el incremento en la participación comunitaria y la mayor cercanía del Gobierno Municipal a sus electores, ha abierto las posibilidades para la búsqueda de opciones que consoliden la capacidad de gestión de los municipios y refuercen la planeación del desarrollo sostenido de los mismos.
5. El sector ambiental también fue descentralizado en Colombia, asignandole a los municipios tareas de : (i) promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; (ii) elaborar planes, programas y proyectos regionales y departamentales, (iii) dictar, con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecologico del municipio; y (iv) dictar, dentro de los límites establecidos

¹ Departamento Nacional de Planeación, Republica de Colombia

² Banco Mundial

por la Ley, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.

6. Corresponde a las autoridades municipales elaborar planes, programas, proyectos, adelantar obras y adoptar normas que garanticen la consolidación de áreas urbanas, ambiente urbano, “ambientalmente adecuadas” y “económicamente eficientes”, funcionales, para beneficio de toda la comunidad.
7. Tradicionalmente se ha considerado que los aspectos ambientales compiten o se contraponen a los objetivos de eficiencia económica que han prevalecido en la orientación de la intervención estatal en el entorno urbano. Hoy en día se está replanteando esta dicotomía, al promoverse una gestión integral y al reconocer la importancia de lo “ambiental” como elemento para mejorar la “productividad urbana” y fomentar el bienestar de la sociedad.
8. En el área urbana el “ambiente” y la “funcionalidad” están relacionados con aspectos que corresponde a las autoridades planear, normatizar, dirigir, coordinar, implementar, constituir, recuperar, mantener, renovar, mejorar, cuidar. Para el efecto deberá crearse una cultura ciudadana sobre “derechos” y “deberes” tanto individuales como colectivos.
9. Estos objetivos se materializan principalmente en el espacio público urbano

Por “espacio público” adecuado (idóneo) se entiende aquel que consta de vías, preferiblemente pavimentadas, andenes, áreas verdes, espacios abiertos y áreas requeridas para servicios comunitario, (estos últimos no hacen parte, lógicamente, del concepto “ambiental”, aunque claramente pueden ser elementos que ayuden a conformar espacios urbanos más amplios y amables al ser humano y a la comunidad.

Estos espacios se consideran adecuados en la medida en que permiten tanto el funcionamiento económico de la ciudad como la adecuada asoleación, aireación, calidad visual y acústica y saneamiento ambiental del espacio urbano para bienestar de la comunidad.

10. Para ciudades en países en vía de desarrollo los aspectos ambientales se asocian a
 - i) Entorno libre de amenazas, tanto naturales como antropogénicas
 - ii) Disponibilidad de un servicio confiable de agua potable

- iii) Existencia de alcantarillado de aguas servidas.
 - iv) Facilidades para el drenaje de aguas lluvias.
 - v) Disposición adecuada de basuras (residuos sólidos).
 - vi) Acceso a vías
 - vii) Espacio público consolidado y adecuado a la demanda por él.
 - viii) Todos y cada uno de estos aspectos deben ser parte integral de los planes de desarrollo urbano, y la asignación de recursos deben atender los requerimientos de la comunidad y la priorización que está definida a través de canales válidos de participación ciudadana.
11. En áreas urbanas subnormales las acciones de mayor impacto ambiental en el bienestar de la comunidad, objetivo final de la gestión urbana, están relacionadas con obras requeridas para la mitigación o eliminación de amenazas, con los servicios públicos de acueducto (abastecimiento de agua potable) alcantarillado de aguas servidas, drenaje de aguas lluvias y con la previsión "espacio público" adecuado.
12. El gobierno (distrital o municipal en particular) debe entenderse como un arreglo social por medio del cual la comunidad decide atender tareas las cuales le reportarán mayores beneficios al atenderlas en "comunidad" sobre la opción de la solución individual.
- En este arreglo social la comunidad invierte, a través de sus instituciones, los recursos que estima convenientes para atender las muchas necesidades sociales sobre los cuales debe actuar.
- Es por lo anterior necesario resaltar que los problemas ambientales en el contexto urbano no son problemas de los "gobiernos"; son problemas de la sociedad, de las comunidades involucradas, a las cuales corresponde determinar los sacrificios a que están dispuestas con el fin de invertir en el mejoramiento del entorno en el cual viven.
13. Los programas gubernamentales encaminados a atender los requerimientos ambientales en zonas urbanas subnormales, hacia donde se orientan la mayoría de estos, debe partir del claro e inequívoco compromiso de la comunidad a invertir en su bienestar.

En este sentido se debe buscar con las comunidades la priorización correspondiente, enfatizando que los gobiernos deben atender estas prioridades cuando ellos representan el querer de la comunidad meta.

Lo anterior no limita la autonomía de las agencias gubernamentales para promover sus propios programas, de acuerdo con sus recursos, objetivos y posibilidades administrativas y legales, los cuales deberán ser acordes con las necesidades de la comunidad a la cual sirven.

14. La concertación es un mecanismo para buscar un acuerdo entre varios actores, mediante el cual se garantice que la labor conjunta permitirá alcanzar metas y obtener beneficios que individualmente no serían posibles. Se resalta la idea de que cada actor tiene un interés particular que puede ser o no compartido por los demás.

El objetivo mismo de concertación (ejecución de obras, adopción de normas) debe ser válido como medio de lograr los diversos objetivos.

La concertación permite asimismo que actuando conjuntamente, negociando más rápidamente y con menor inversión se alcancen con mayor eficiencia los objetivos

15. La participación activa del sector privado debe canalizarse para el logro de ciertos fines sociales, aceptando, reconociendo y aún promoviendo una adecuada rentabilidad a su participación.

Debe por tanto, hacerse un fuerte esfuerzo por asignar un papel al sector privado coherente con su función (adelantar tareas que producen una adecuada rentabilidad tanto al trabajo como al capital, y donde la eficiencia de la gestión esté directamente relacionada con sus actividades).

Corresponde a las entidades gubernamentales la normatización para que el sector privado pueda desarrollar sus funciones.

16. Las comunidades tienen una obligación de participación muy grande, en los procesos de mejoramiento ambiental del entorno urbano. Además de definir sus prioridades en cuanto a la inversión de los escasos recursos gubernamentales disponibles, deben:
 - a. Organizarse para definir interlocutores válidos en los procesos de concertación
 - b. Obtener recursos a su interior para complementar los dineros estatales.

- c. Fortalecer la participación comunitaria en las obras de mejoramiento urbano.
 - d. Obtener, exigir de ser el caso, la asignación del espacio público mínimo requerido para que en el futuro, cuando se den los procesos de consolidación urbana, se cuente con las áreas requeridas para el mejoramiento ambiental de todo el sector.
 - e. Colaborar con las agencias gubernamentales eficiencia, eficacia en su gestión y también el cumplimiento de sus ofrecimientos y/o obligaciones.
 - g. Vigilar, supervisar y comprobar que la participación del sector privado se adelante en los términos pactados.
17. Corresponde al sector gobierno el liderazgo para identificar, planear y gestionar procesos de concertación .
18. Las “Concertaciones Urbanas” como se están diseñando y llevando a cabo en Santa Fe de Bogotá, buscan principalmente consolidar, de acuerdo con la normatización existente, el desarrollo urbano de un sector suburbano de la ciudad, en el cual la incorporación de nuevas tierras es un elemento, muy importante pero tan solo uno, del proceso.

Para lo anterior se busca crear las condiciones necesarias para la participación conjunta de: (y) El gobierno Nacional; (ii) El Gobierno Municipal; (iii) El Sector Privado, a través de los dueños de los terrenos susceptibles de incorporación y de los urbanizadores y constructores de vivienda; (iv) y de las comunidades ya asentadas subnormalmente en el sector. Estos actores, adecuadamente coordinados deben compartir la visión de Futuro deseado y focalizar sus inversiones y programas de tal forma que el aporte conjunto multiplique los beneficios que se pudieran obtener del esfuerzo individual y permita alcanzar el objetivo común de Formar Ciudad.

19. Es la experiencia de los procesos de concertación adelantados en Bogotá que las inversiones acordadas se asignan prioritariamente a infraestructura de los principales elementos ambientales del contexto urbano; tales como eliminación o mitigación de amenazas, provisión de acueducto (agua potable) desagüe de aguas servidas y pluviales, espacio público, incluyendo vías) En una segunda etapa, una vez definidas las obras a realizar, los esfuerzos, principalmente los de las comunidades beneficiadas, se enfocan mejoramiento de la vivienda y a programas de desarrollo social (salud, educación, bienestar social, etc.) denominados acciones concurrentes

20. Es, por lo tanto, el rol del proyecto, tan importante como la formación de espacios urbanos y ciudadanos legítimamente responsables de los mismos, el diseño y la ejecución de instrumentos efectivos de Gestión Urbana Participativa, que permitan llenar el espacio existente entre los Planes de Desarrollo y las licencias de construcción, extremos sobre los cuales recaen normalmente la atención y los esfuerzos de las Administraciones Municipales.

2. LA CONCEPCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN URBANA PARTICIPATIVA :

A continuación se sintetizan los componentes que se consideran indispensables dentro de un proceso de concertación de intereses para garantizar el éxito del mismo.

LA GESTIÓN CONCERTADA :

PRINCIPIOS BÁSICOS :

- * La planeación debe ser común del Futuro y no de la actualidad.
- * Debe promover la participación activa de todos los actores requeridos.
- * Cada actor debe desempeñar el papel que legítimamente le corresponde.
- * Cada actor debe beneficiarse de la participación en el proceso, su beneficio será proporcional a su participación.
- * La planeación debe ser multisectoriales e integrales.
- * La gestión debe estar encaminada a coordinar el desarrollo efectivo de acciones específicas para los distintos actores.

LA OBRA :

Creación de un escenario urbano mediante la participación colectiva para la conformación del espacio urbano que permita a cada uno de los actores interpretar su mejor papel como ciudadano.

EI GUION :

Para c

" Actúe de tal forma que induzca a cada uno de los otros actores a participar en el " Proyecto "de modo que todos obtengamos los máximos beneficios."

LOS ACTORES :

En cuadro adjunto se relacionan los grupos de actores que pueden y deben participar en el proyecto, su función y responsabilidades dentro de la sociedad y sus objetivos y metas con respecto al proyecto.

En el siguiente cuadro se grafica la forma de incorporación de los actores al proceso , a partir de la formulación conjunta de un PROYECTO entre la administración y los propietarios de la tierra.

Con base en este proyecto, los actores iniciales promueven y coordinan la incorporación de los demás actores de su respectivo grupo.

3. PROYECTO TINTAL CENTRAL -

UNA OBRA COLECTIVA PARA FORMAR CIUDAD

El Proyecto Tintal Central constituye en éstos momentos el principal proyecto de vivienda de interés social de Bogotá. Su importancia no se limita a los logros específicos en la disminución del déficit de vivienda para estratos bajos, con el desarrollo de 35000 nuevas viviendas y el mejoramiento de otras 40 000; y a la conformación del Espacio Público ambientalmente adecuado y urbanamente funcional.

Constituye asimismo proyecto piloto de gestión urbana, en el cual la concertación entre los particulares y la Administración, así como la coordinación interinstitucional al interior de esta última y de esta con las comunidades, con el gobierno nacional y con entidades no gubernamentales, permitieron la formulación, adopción y desarrollo de un proyecto integral, de gran magnitud y complejidad, inscrito dentro de las políticas y objetivos de los Macroproyectos Urbanos, como sistema eficiente de Formar Ciudad.

El proyecto se ubica en la localidad de Kennedy, en la parte central de la Zona denominada El Tintal, correspondiente al Sur- Occidente de la ciudad, entre la Avenida Agoberto Mejía y el Río Bogotá. la Zona forma parte del Megaproyecto del Borde Occidental, uno de los proyectos prioritarios de la Administración.

Este Sector se caracteriza por el alto índice de desarrollos de origen clandestinos, los cuales presentan en la actualidad diferente grado de consolidación urbana. Aun en los

barrios mas antiguos y consolidados se presentan serios problemas en la prestación de los servicios básicos, déficits en espacios públicos viales y recreativos y condiciones ambientales precarias.

El denominado sector Tintal Central, beneficiado con las obras, ocupa el area central de la Zona. Abarca un área total cercana a las 1000 has., ubicadas entre la Av Ciudad de Cali y el Río Bogotá y las Calles 20 y 52 Sur; aproximadamente el 35 % de ésta área (290 ha) corresponde a los 7 predios concertantes; el 65% restante corresponde a desarrollos existentes y a predios que no formaron parte de la concertación.

En el proceso de concertacion, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá representa a los terrenos no concertantes , constituyendose por lo tanto en socio mayoritario del proyecto. De esta forma puede cumplir con su funcion social de prestacion de servicios basicos de acueducto y saneamiento ambiental para la poblacion de bajos ingresos asentada en el sector.

El proyecto comprende la ejecución, por parte de los concertantes, de las obras maestras de acueducto, alcantarillado sanitario y alcantarillado pluvial que eliminan el riesgo por inundación que presentaba el sector y permiten la conexión a los sistemas de la ciudad de los asentamientos existentes y de los nuevos predios.

En estos predios se desarrollarán igualmente usos comerciales, institucionales y recreativos, complementarios a la vivienda. Estos usos, al igual que las áreas de Cesión Tipo A y las vías de los nuevos desarrollos, contribuirán significativamente a disminuir los déficits de espacio público y equipamiento comunal que presenta actualmente el sector.

De esta forma, mas que un proyecto de incorporación de predios se trata de un proyecto de formación de ciudad, en el cual, tanto los predios vacíos como los asentamientos existentes se integran en forma ordenada entre si y con el resto de la ciudad, a través de los sistemas de espacio publico e infraestructura. En el proceso se busca asimismo que los habitantes actuales se constituyan en ciudadanos, actores principales de su propio desarrollo y responsables de su espacio publico.

4. ANTECEDENTES:

4.1 Incorporación concertada de predios vacíos como estrategia general de financiación del desarrollo.

El Acuerdo 6 de 1990 zonifica la Zona como Area Suburbana de Expansión, y adopta la concertación como mecanismo idóneo para la incorporación de sectores al interior de la misma al desarrollo urbano.

Dicha concertación tiene como objetivo definir, adoptar y ejecutar, en forma conjunta y compartida entre los particulares y la Administración, los programas y obras que darán viabilidad al desarrollo de usos urbanos de un determinado sector, así como las normas que regularán los procesos de desarrollo urbanístico y arquitectónico que se adelanten en los terrenos una vez incorporados. La viabilidad del desarrollo en usos urbanos presupone la eliminación de riesgos, la conexión a las redes de infraestructura de servicio, especialmente de acueducto y alcantarillado, y la conexión a los sistemas de espacio público vial y recreativo.

Con base en ésta posibilidad, los propietarios de 7 predios ubicados en el sector adelantaron el proceso de concertación ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

El proceso culminó con la sanción por parte del , Alcalde Mayor de Bogotá, del Decreto 012 de Enero de 1993, mediante el cual se adoptó el Acta de Compromiso N°1, suscrita entre los Concertantes y la Empresa, y se asignó el Tratamiento Especial de Incorporación al Sector Tintal Central.

El Acta de Compromiso contiene las obras de acueducto, alcantarillado y drenajes requeridas para adecuar al uso urbano el sector, solucionando los problemas de las comunidades ya asentadas en el mismo y permitiendo el desarrollo de los predios concertantes. Contiene, asimismo, los compromisos adquiridos tanto por los particulares como por la Empresa para la ejecución de dichas obras.

4.2 Incorporación por mejoramiento y legalización como estrategia de cultura ciudadana :

Con la puesta en marcha de las obras infraestructura, se inicio la etapa de diseño y consolidación de la supraestructura, mediante programas de habilitación y mejoramiento integral de los asentamientos existentes en el sector e interpelación de los mismos con los nuevos desarrollos, a partir de la posibilidad de conexión a las redes maestras de servicios y de la eliminación de los riesgos de inundación.

En esta etapa, que se desarrolla en forma paralela con la ejecución de las obras maestras, la administración Distrital está promoviendo, la formalicen, adopción y ejecución de Programas de Mejoramiento Urbano Integral, con componentes de vivienda, saneamiento ambiental, espacio publico, recreación, entre otros. Los mismos contarán con la participación activa del Gobierno Nacional, a través de la Consejería Social para Bogotá y , especialmente, de las comunidades, las cuales deben constituirse en gestoras de su propio desarrollo.

En una primera instancia se dará prioridad a la ejecución y consolidación del espacio público, incluyendo la conformación del Parque Metropolitano del Río Bogotá, en la franja de 300 m. ubicada entre el Canal Embalse Cundinamarca y el Río y el cual constituye principal zona recreativa y ambiental del Sur- Occidente Bogotano. Paralelamente se desarrollarán proyectos de habilitación de vivienda en los asentamientos que presentan los más altos índices de pobreza.

5° Proyecto Lote 8 y Programas de Mejoramiento Barrial :

Adicionalmente se dio comienzo a esta etapa con la suscripción de un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Fondo de Prevención y Atención de Desastres y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá cuyo objeto es la mitigación de riesgos y la adopción de un programa de habilitación de los asentamientos en condición crítica, situados al Occidente de la Av. Cundinamarca.

Mediante dicho convenio quedan reservados los recursos de la Empresa destinados a la adquisición de los predios correspondientes al Canal Cundinamarca y los recursos de la Oficina de Prevención requeridos para adelantar las labores administrativas y los estudios complementarios del Programa.

En desarrollo del Convenio, se nombro un Gerente de Proyecto para el Lote 8, el cual cuenta con un equipo interdisciplinario (arquitecto, ingeniero, antropóloga, sociologa) y con funcionarios delegados por las entidades del Distrito directamente comprometidas con el proyecto (Caja de Vivienda Popular, Catastro, Acción Comunal, Bienestar Social)

6. LA ESTRATEGIA :

6.1 FINANCIACION Y EJECUCION DE LAS OBRAS :

De acuerdo con lo establecido en el Acta de Compromiso N° 1, las obras son ejecutadas en su totalidad por los concertantes, quienes para el efecto suscribieron los correspondientes contratos de obra civil. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado elaboró los diseños y hace la interventoria de las obras. Asimismo, como representante del 65% del área beneficiada por las obras, reconoce a los concertantes, mediante derechos de acometida, el 65% del costo de las mismas, una vez descontados los costos de diseño e interventoria.

Para la financiación de las obras los concertantes obtuvieron la aprobación de un crédito del Banco Central Hipotecario por una suma cercana a los \$ 8000'000 000 iniciales con incremento posterior hasta alcanzar la suma de \$12 000'000 000, proporcionales al área de cada concertante.

Con el ánimo de garantizar la correcta administración e inversión de los recursos requeridos para la ejecución de las obras, los concertantes suscribieron con la Fiduciaria Central los respectivos contratos de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos, por un valor total de \$ 11.729'000 000. En cumplimiento de lo allí estipulado, cada fideicomitente constituyó una Fiducia en garantía con la cual se garantiza su aporte a favor del Fideicomiso Tintal Central.

A medida que se hagan los desembolsos a las obras, las garantías pasarán a respaldar los correspondientes créditos con el Banco Central Hipotecario.

Igualmente fue suscrita una póliza de Garantía de Cumplimiento de los Concertantes a favor de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

Por su parte, la Empresa hace el reconocimiento de los aportes mediante documentos equivalentes a acometidas de acueducto y alcantarillado por el valor a reconocer. El mismo se establece con base en los aportes bimensuales a las obras, una vez descontados los costos de diseño e interventoría y el 35 % aportado por los concertantes, el valor final a reconocer se prorratea en proporción con la participación de cada predio. Los documentos son endosables por una vez.

6.2 ORGANIZACION GENERAL DEL PROYECTO :

Desde Enero de 1993, la Empresa de acueducto nombró una Coordinadora General del Proyecto Tintal Central, quien coordinó los diversos aspectos técnicos, económicos e institucionales que permitieron la suscripción de los contratos de fiducia y la iniciación de las obras. A partir de ése momento, y para el desarrollo de las obras, se conformaron dos Comités

- Comité de Obra

Conformado por el Interventor de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, el representante de Inversiones Bogotá y dos representantes de los propietarios de los predios. Sus funciones son las consignadas en el Acta de Compromiso N° 1, referentes a los aspectos técnicos y presupuestales de las obras, entre otros, la autorización de desembolsos.

- Comité del Fideicomiso

El Fideicomiso lo rige un Comité operativo en el cual participan la fiduciaria y los constituyentes. Tiene por objeto coordinar, hacer seguimiento y tomar decisiones en todos los aspectos relacionados con la administración de los recursos, provenientes de los aportes propios y de los desembolsos del Banco, así como su inversión en las obras.

- Comité y Gerencia Lote 8

Comité encargado, en primera instancia, del manejo prioritario de la zona con mayor problemática urbana y social. Para el efectos se conformó un grupo especial de trabajo que cuenta con un Gerente, una antropóloga, una socióloga, un abogado, un arquitecto y 2 funcionarios de la Caja de Vivienda Popular.

Con base en esta experiencia, se están formulando los Programas de Mejoramiento Urbano de los demás asentamientos del Sector, para cuyo desarrollo se esta fortaleciendo el Equipo de Trabajo del Lote 8.

A través de la Coordinadora General del Proyecto, la Gerencia de la Empresa coordina las labores de los diferentes Comités, y estas con las otras entidades de la Administración, en lo referente a los demás servicios públicos, licencias de urbanismo y construcción, conformación del espacio público y formulación de proyectos y programas de desarrollo social complementarios.

El Gerente General del Acueducto y la Coordinadora General del Proyecto adelanta igualmente las labores de coordinación interinstitucional con las entidades nacionales

7.CRONOGRAMA :

- Noviembre de 1992 - Suscripción del Acta de Compromiso N. 1 entre los 7 propietarios y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, para la ejecución de las obras maestras.

- Enero de 1993 - Suscripción Acta Final de Concertacion y adopción de Decreto de Asignación de Tratamiento Especial de Incorporación del Sector Tinta Central. (Decreto 012 de 1993)

- Marzo de 1994 - Suscripción de Contratos de Fiducia, Hipotecas y Resolucion de reconocimiento de acometidas.

- 17 de Mayo de 1994 suscripción Acta de Iniciación de Obras. Los tres meses siguientes se destinaron a levantamientos topográficos de los terrenos y a ajuste y terminacion de diseños

- 10 de Agosto de 1994 iniciación de las obras correspondientes a la red de acueducto

- 19 de Diciembre entrega la primera obra de beneficio zonal correspondiente a 2800m de tubería de acueducto de la linea Avenida Ciudad de Cali desde la cual se dara agua a todos los desarrollos del sector.

- Diciembre de 1994 - Suscripción de Convenio E.A.A.B - OPES - LOTE 8.
- Abril de 1995 - Entrega documentos de reconocimiento de acometidas.
- A partir de Enero de 1995 - Expedición de licencias de Urbanismo de los predios concertantes.
- Junio de 1995 - Conformación de Comisión de Concertación Lote 8, integrado por los representantes de las Juntas de Acción Comunal.
- Junio 28 de 1995 - Presentación del proyecto en el Congreso sobre Desarrollo Urbano y Medio Ambiente en la Descentralización ; Sao Paulo, Brasil, por invitación de Naciones Unidas.
- Septiembre de 1995 - Presentación del proyecto en el Congreso Nacional y Sur Americano de Arquitectos en San Andrés por invitación de la Sociedad Colombiana de Arquitectos.

A la fecha está concluido el sistema de acueducto, al cual se están conectando los asentamientos mediante obras de mejoramiento barrial ejecutadas por gestión comunitaria. Igualmente se están ejecutando las obras de alcantarillado pluvial y sanitario.

EI ESCENARIO :

SECTOR TINTAL CENTRAL :

LOCALIDAD: Kennedy (8)

LIMITES :

Norte :	Calle 20 Sur
Sur :	Parque Gibraltar
Oriente :	Avenida Agoberto Mejía
Occidente :	Río Bogotá

AREA TINTAL CENTRAL	: 750 Has aprox.
Area Predios Concertantes	: 260 has. - 35%
Area representada por E.A.A.B.	: 490 has. - 65%

OBRAS :

Sistemas maestros de acueducto, alcantarillado sanitario y alcantarillado pluvial
Costo Total : \$ 12 100' 000 000

Fecha de Terminación : **Diciembre de 1996**
Financiación y Ejecución : **100% Concertantes**
Aportes : **35% Concertantes 65% E.A.AB.,
reconocimiento mediante acometidas
de servicios.**

AREA TOTAL BENEFICIADA : **1000 Has aprox.**
POBLACION ACTUAL : **40000 Viv.-190000Hab. apr.**
NUEVA POBLACION : **40000 Viv.-190000Hab. apr.**

MEJORAMIENTO DE VIVIENDA INDÍGENA EN EL TRÓPICO HÚMEDO - AMAZONAS*

De la maloca¹ a la aldea (Vivienda Indígena en comunidades Amazónicas)

* Documento elaborado por la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes-Programa de Arquitectura Tropical, bajo la coordinación general del Doctor Santiago Moreno, Director del Programa.

¹ **Maloca:** vivienda colectiva, epicentro espacial de su universo social, económico y ceremonial.

Resumen La región amazónica es hoy una zona de interés geopolítico mundial y frontera de diferentes desarrollos nacionales. Habitada desde hace miles de años por grupos étnicos, es el foco de atención de políticas y programas que buscan planificar el desarrollo regional encontrando la vocación productiva de sus suelos y bosques, bajo modelos de conservación y sustentabilidad de los ecosistemas y de los asentamientos humanos. Estas condiciones particulares, una población especial constituida por grupos étnicos diferentes y un ecosistema frágil, ponen a la orden del día la discusión sobre el tipo de "desarrollo" a impulsar y el tipo de "asentamientos" a consolidar. El programa de Mejoramiento de Vivienda Indígena marca un punto importante para los procesos regionales de cambio con la participación de las comunidades, promulgados por la nueva constitución colombiana y por el programa de descentralización política, administrativa y fiscal de Colombia. Permite también conocer mejor la conformación actual de los asentamientos, establecer algunos indicadores de desarrollos futuros y trazar algunas directrices para éstos

EL PROGRAMA

Para el desarrollo del Programa de Mejoramiento de Vivienda Indígena en el Amazonas confluyeron y armonizaron políticas y programas de diferentes instituciones. El primer Plan involucrado fue el de Vivienda Rural -VIVIR MEJOR-, a Caja Agraria, inscrito en la Red de Solidaridad Social, el cual otorga un subsidio en dinero para apoyar los hogares de bajos ingresos de las comunidades rurales para el saneamiento básico y la mejora de las condiciones físicas, estructurales y espaciales de la Vivienda, es una estrategia de desarrollo social y humano. En la región estuvo involucrado el Plan Nacional de Rehabilitación en apoyo a procesos de organización y autogestión comunitaria en zonas de alteración del orden público o, como en el caso del Amazonas, zonas apartadas con presencia institucional débil. La convergencia de estos dos planes fue el sustento para el desarrollo del Programa de Mejoramiento. Adicionalmente, durante el proceso se articuló el SENA -Servicio Nacional de Aprendizaje Amazonas, con su programa de "Desarrollo Comunitario". Al involucrarse las organizaciones indígenas locales por intermedio de los Curacas, se logró una armonización de la legislación indígena con la situación local al establecer los compromisos y negociaciones directamente con las comunidades -

A partir de la acción estatal, se involucraron en un programa de gestión y organización comunitaria, grupos indígenas que hasta el momento habían permanecido apartados de programas estatales concretos. Se orientaron los esfuerzos desde las instituciones y la Universidad Nacional, como asesora técnica y académica, para vincular decididamente a las

comunidades y asesorarlas en un programa de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, mostrando que es posible una cooperación entre Estado-Universidad-Comunidades, teniendo en cuenta la necesidad imperiosa de estos grupos étnicos participen en la planeación y toma de decisiones de programas orientados a ellos.

La Universidad actúo como mediadora entre las necesidades de las comunidades y las entidades oferentes de recursos. Como una universidad del Estado y en su carácter de universidad nacional hace presencia en las zonas de frontera del conocimiento, geográfico, cultural, contribuyendo a la afirmación de la soberanía nacional.

El programa de Mejoramiento de Vivienda Indígena en las comunidades del Amazonas, servirá de base para el programa de 1.200 viviendas indígenas en la zona del Vaupés (Amazonia colombiana). Lo más importante, el proceso de confrontación entre el manejo del espacio, las técnicas constructivas locales y los materiales empleados por las comunidades indígenas, dentro de un contexto sociocultural e histórico específico, con los experimentos realizados con materiales y construcciones en el trópico húmedo. El objetivo, afianzar conocimientos y técnicas locales enriqueciéndolos con alternativas de manejo y uso de materiales como la madera o el bahareque.

LOS PROCESOS COMUNITARIOS

Para el desarrollo del trabajo de diagnóstico y asesoría técnica, así como del proceso de construcción se promovió el fortalecimiento de la organización comunitaria y de los procesos de gestión de proyectos y toma de decisiones, de manera que las comunidades se afianzaran en sus negociaciones con el Estado. De igual forma, a nivel institucional, se promovió la cooperación sobre el desarrollo de programas concretos, con el objetivo de aunar esfuerzos, coordinar actividades y evitar la duplicación de funciones.

Cabe destacar que la negociación directa con los representantes de las comunidades, los Curacas, significó un cambio cualitativo de los procesos de toma de decisiones y gestión de programas. Inicialmente se intentó sin éxito, la intermediación de la administración local (Gobernación/Alcaldías) dentro del proceso de gestión y manejo de los recursos. Finalmente se tomó la decisión de involucrar directamente a las comunidades, lo que implicó una mayor responsabilidad por parte de ellas, un aprendizaje importante sobre el manejo de proyectos, recursos y su ejecución, cuya base debía ser el trabajo comunitario.

A través de los talleres realizados en las comunidades para establecer un diagnóstico sobre las condiciones de vivienda y las posibles mejoras deseadas, se fueron generando puntos de consenso. La propuesta final contempló el mejoramiento de la cocina ya que se había detectado que los mayores problemas sanitarios y ambientales se concentraban allí. Se elaboró una maqueta a partir del diseño que fue presentada en cada una de las comunidades con el objetivo de confrontar la propuesta con las expectativas de la gente. El balance fue positivo. Al iniciarse la construcción este modelo estuvo sujeto a las variaciones que cada familia consideraba necesario realizar. En este sentido hubo cambios en la destinación del módulo de

cocina. Esto es importante ya que enriquece la evaluación del proceso y nos permite profundizar en la manera como estos grupos conciben el espacio y las necesidades que ellos mismos establecen.

DISEÑO Y EJECUCION DE LA PROPUESTA

Se establecieron una serie de criterios sociales, ambientales y técnicos (c.f. The International Development Research Centre s.f.) que debían ser tenidos en cuenta dentro del proceso de diseño y ejecución de la propuesta:

Sociales

- Proceso histórico de conformación de redes de asentamientos, predios y viviendas
- Uso social del espacio
- Condiciones climáticas y de saneamiento básico
- Procesos de organización comunitaria para la gestión de proyectos
- Presupuesto y aspectos financieros del proyecto

Ambientales

- Impacto sobre el hábitat y el asentamiento
- Materiales de construcción (renovabilidad)
- Saneamiento Básico

Técnicos

- Condiciones climáticas
- Cubierta, estructura y técnica constructiva
- Sistema interno de captación y evacuación de agua
- Materiales de construcción

Establecidos estos criterios, durante el trabajo de campo se desarrolla un **proceso de concertación** entre el equipo técnico de la Universidad Nacional y las comunidades beneficiadas, cuyo objetivo es, confrontar los criterios delimitados y establecer consensos con las comunidades sobre los términos del mejoramiento y los compromisos institucionales y comunitarios requeridos. Para este efecto se llevaron a cabo talleres en las comunidades y labores de cooperación interinstitucional.

MODELO DE ANÁLISIS PARA LOS ASENTAMIENTOS

El primer concepto delimitado para análisis es el de **entorno**. A partir de una revisión del concepto, Hernández (1985: 21) plantea que la noción de "entorno" es más descriptiva que explicativa ya que, por una parte, es una noción sistémica y relacional, integradora e integrante de un universo de objetos y de relaciones, y por otra, aparece como una entidad física con sus límites acotados

En este sentido, entorno se define como una “red de relaciones” que involucra varios niveles: el entorno ecológico, el entorno físico o construido, el entorno social y el entorno simbólico. Los grupos humanos o individuos construyen lo que se denominan “mapas cognitivos y “mapas conductuales”, que son expresión de la manera cómo representan mentalmente el entorno y construyen una realidad socioespacial (Riba 1985: 89). La elaboración de dichos mapas permite observar la relación entre el conocimiento del entorno y la conducta en el entorno de un grupo dado.

De acuerdo con Riba (*ibid.*) , hay un entorno interiorizado en nuestra mente y un entorno exterior que se revela a través de nuestras conductas o a través de las visiones que se nos han dado de él. Aquel entorno interiorizado definiría el “mapa mental” que tiene dos características fundamentales: (i) la estructura del entorno es incognoscible fuera de las representaciones individuales o colectivas, (ii) estas últimas se manifiestan a partir de indicadores o de datos producidos por el mismo sujeto de la representación a requerimiento del investigador. Pero no siempre coinciden las informaciones que surgen de una comparación entre el mapa mental y el mapa conductual. Al contrario, es usual que la representación mental del entorno no se corresponda con la utilización dinámica del mismo. Siendo el acceso y delimitación del “mapa cognitivo” más difícil, se puede elaborar un “mapa conductual” que forme un corpus de datos numéricos o gráficos sobre posiciones, movimientos y tipos de conducta de las personas dentro de unidades del entorno, así: ocupaciones (qué clase de gente hay, en qué lugar, con qué densidad); permanencias (cuánto tiempo se quedan en dicho lugar, con qué frecuencia acuden al mismo), usos del espacio (clase de conducta por zona), recorridos o itinerarios.

El interés de toda investigación cuyo tema sea el de asentamientos humanos y manejo del entorno, sería el de disponer de mapas mentales y mapas conductuales que se puedan contrastar con las informaciones sugeridas por los investigadores.

Durante la fase inicial de una investigación es posible trazar un “mapa conductual” que se puede representar gráficamente según los aspectos indicados por Riba:

- ocupaciones
- permanencias
- usos del espacio
- recorridos o itinerarios

Complementada con ésta propuesta de trazar “mapas conductuales” para los asentamientos involucrados en la investigación, esta la delimitación de tres unidades espaciales de análisis (c f. Programa de Arquitectura Tropical 1995):

Asentamiento (sería la unidad “entorno”)

Corresponde al área total de manejo de un grupo humano; incluye zonas habitacionales, sociales y ambientales. Su correspondiente político administrativo actual para la mayoría de territorios indígenas de la Amazonia es el Resguardo ².

Predio

Corresponde al conjunto de viviendas de una "familia extensa" (en la terminología de parentesco empleada en antropología corresponde al concepto de "clan"), dentro del contexto del asentamiento. Incluye el globo de terreno manejado por la familia extensa que va desde las zonas habitacionales hasta las chagras y áreas explotables en el territorio del grupo.

Vivienda

Corresponde al espacio habitacional dentro del contexto del predio y del asentamiento; incluye la zona de dormir, la zona de estar, la cocina, los servicios y el patio.

Se pueden cruzar las unidades espaciales de análisis con las conductas a describir y representar en un mapa conductual:

Asentamiento	Mapa conductual
<p style="text-align: center;">Predio</p> <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <p style="text-align: center;">Vivienda</p>	<p style="text-align: center;">ocupaciones permanencias usos del espacio recorridos o itinerarios</p>

La unidad espacial de análisis que hemos denominado "asentamiento" se puede clasificar de acuerdo con dos criterios:

a **Interacción cultural**

Criterio para clasificar el tipo de convergencia étnica en un asentamiento. Puede definirse un asentamiento como "homoétnico" cuando las familias o grupos involucrados comparten una historia sociocultural común, hábitos, formas comunicativas y un manejo territorial específico. Un asentamiento de tipo "heteroétnico" es aquel donde las familias o grupos involucrados presentan historias socioculturales diferentes, hábitos, formas comunicativas y de manejo territorial disimiles.

² El Decreto 2001 de 1988, que reglamenta el Nuevo Estatuto Agrario o Ley 30 de 1988, define como **Resguardo** lo siguiente: Institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una comunidad indígena que con un título de propiedad comunitario, posee su territorio y se rige para el manejo de éste y de su vida interna por una organización tradicional o por el cabildo.

A continuación define **Cabildo**: Entidad pública de carácter especial cuyos miembros son indígenas elegidos y reconocidos por la comunidad. El cabildo está encargado de representar legalmente la comunidad y de ejercer las funciones que le atribuyen las leyes y las costumbres de la comunidad.

b. **Tipo de poblamiento**

Criterio para clasificar el tipo de poblamiento que genera un flujo de conexión espacial y manejo medioambiental. Puede definirse un asentamiento de tipo disperso o un asentamiento de tipo nucleado.

LA REGIÓN

La extensión del Departamento del Amazonas es de 109.665 km², la temperatura promedio es de 29°C siendo el clima predominantemente húmedo; cuenta con dos municipios (Leticia y Puerto Nariño) y ocho corregimientos. Su población es de 39.651 habitantes.

Leticia fue fundada en 1867 por Benigno Bustamante y fue erigida como municipio en 1930. En la década del treinta se presentaron conflictos político-territoriales entre Colombia y Perú por las zonas fronterizas de la Amazonia, pero con el Tratado de Río de Janeiro, firmado en 1937, tanto Leticia como el Trapecio pasaron a ser definitivamente parte de Colombia. Puerto Nariño fue fundado a finales del siglo pasado pero sólo fue erigido como municipio hasta 1984.

Leticia, como capital del Departamento y centro urbano más importante de la Amazonia, desempeña las "funciones centrales" (c.f. Sadner 1968) en la red de asentamientos. Esto implica que su posición geopolítica establece una jerarquización básica respecto a los demás asentamientos. Como principal centro político-administrativo, de acopio y de comercio, marca el desarrollo de los demás asentamientos urbanos y rurales que dependen de él. En segundo lugar de jerarquía se encuentra Puerto Nariño, el otro municipio del Departamento del Amazonas, ubicado en la confluencia del río Loretoyacu en el río Amazonas.

Junto a este proceso de consolidación político-territorial de Colombia, la Amazonia se vinculó al país y, sobre todo, a la economía mundial, a través de ciclos extractivos caracterizados por auge y descensos bruscos en la demanda de productos naturales como la quina, el cacao, el caucho, las pieles, el oro y la coca. Este tipo de procesos económicos han marcado el desarrollo de la región. Históricamente las acciones han sido depredativas y la Amazonia se ha considerado una gran zona baldía, desconociendo la ocupación milenaria de los pobladores nativos. Lo que se conoce como la ampliación de la "frontera agrícola" para propiciar "escapes" al problema agrario nacional mediante la colonización, caracteriza su desarrollo contemporáneo (RED DE SOLIDARIDAD 1995).

Las comunidades indígenas involucradas en el programa, tienen un proceso promedio de nucleación y conformación como "aldeas" de 30 años, lo que significa que es relativamente reciente, involucrando de dos a tres generaciones. Es un aspecto importante ya que, lo que podríamos llamar "el modo de vida en aldea o pueblo", debe considerarse una estrategia

reciente de apropiación espacial, manejo medioambiental e interacción étnico-cultural para los indígenas.

En consecuencia, la generación y transmisión de un sistema de hábitos necesarios dentro de este "modo de vida" está aún en construcción. Es el caso de la familiarización con hábitos higiénicos y sanitarios como el manejo de residuos sólidos, la disposición de agua potable, el manejo del agua, de la taza sanitaria, de animales de corral y ganado y el manejo ambiental por sobreexplotación de terrenos y límites territoriales, demarcados básicamente por los linderos de los Resguardos que, generalmente, colindan con zonas de colonización o latifundios. A estas dificultades se suma el rápido cambio que se presenta en la estructura espacial de los asentamientos y el creciente aumento de la densidad demográfica.

La principal "vía" de comunicación es el río Amazonas y, eventualmente, sus afluentes. Esto genera un ritmo temporal específico en la región, que depende en buena medida de los ciclos estacionales del río (creciente y descenso). De igual forma, genera unos costos para el transporte de productos. Hasta Leticia éstos últimos ingresan por vía aérea a través de transporte de carga y comercial. De Leticia se irradian los productos y servicios por vía fluvial y, en mucho menor grado, por vía terrestre.

El río³ es el eje espacial de estructuración de los asentamientos. Las condiciones ambientales y geográficas de la región, las relaciones económicas y comerciales que se desarrollan y las relaciones región-centro que priman en el país, limitan el desarrollo y expansión de los centros urbanos amazónicos, incluida Leticia.

Aunque dentro de una red de asentamientos sea posible que aquel que desempeña las funciones centrales, a medida que va creciendo, vaya irradiando progresivamente desarrollo en los asentamientos subsidiarios, en el caso del Amazonas, los límites de expansión y desarrollo generan una situación particular ya que Leticia no se puede expandir siguiendo el modelo de centros urbanos del centro del país.

De igual forma, la irradiación de funciones progresivamente complejas hacia los asentamientos subsidiarios es mínima. Esto implica que existe una tendencia a que se mantengan las relaciones jerárquicas entre un asentamiento con funciones centrales y expansión limitada, y los otros asentamientos dependientes con posibilidades de expansión aún más limitadas.

³ Para la mayoría de comunidades indígenas de la región amazónica, los ejes de estructuración de los asentamientos son las corrientes de agua. Esta tendencia espacial se expresa en términos lingüísticos, como lo ha descrito Jon Landaburu (1985) en el caso de los Andoque del medio río Caqueta. Ellos realizan una operación lingüística llamada *deixis*, que define la orientación de la lengua a la espacialidad más que a la temporalidad. Un hablante andoque se orienta a través de una lectura de su posición espacial, marcada por tres puntos básicos: bocana del río (corresponde al oriente), centro, o cabecera del río (corresponde al occidente). Entrar a una maloca se dice subir y salir bajar. Cabe anotar que esta orientación coincide con el flujo hidrográfico de la Amazonia.

LAS COMUNIDADES

Históricamente los asentamientos étnicos tradicionales de la Amazonia estarían ubicados en la clasificación de homoétnicos y dispersos, como ya se describió en el proyecto (Programa de Arquitectura Tropical 1995). Los grupos étnicos habitaban sus territorios tradicionales y el tipo de poblamiento de los mismos era disperso, generando formas específicas de apropiación del espacio y manejo medio ambiental. Existían grupos de cazadores-recolectores, grupos de horticultores itinerantes y de agricultores semisedentarios.

El eje estructural de dichos asentamientos era una corriente de agua, y predominó la maloca como vivienda colectiva y espacio socioritual principal. Las actividades productivas no eran intensivas.

En el estudio ambiental sobre Colombia (AID/COLCIENCIAS 1990) muestra que en el país sólo ha habido dos sistemas productivos que se han mantenido a lo largo del tiempo, lo que lleva a suponer que han sido **sostenibles**. Uno de ellos es la agricultura itinerante indígena, característica de la Amazonia, de baja densidad poblacional, con una producción móvil en un territorio amplio, complementada con la recolección de productos no madereros de la selva.

Cabe anotar que la sostenibilidad de un sistema de producción o de un asentamiento humano esta definida por tres criterios básicos:

1. Las exigencias en cuanto a rentabilidad y plazo de retorno de la inversión de capital y/o de trabajo que define un grupo social de acuerdo con sus necesidades, expectativas y posibilidades ambientales y tecnoeconómicas.
2. Las características ecológicas de la unidad de paisaje que sustenta las actividades productivas o el asentamiento.
3. La forma como una acción transformadora afecta la calidad de vida de los grupos sociales inscritos en su radio de influencia.

Con la intensificación del contacto entre los pobladores nativos, colonizadores y misioneros, se impone gradualmente un tipo de poblamiento nucleado en toda la Amazonia. Es lo que Correa (1993) ha llamado la **aldea**, que genera una forma de interacción étnica y socioeconómica nueva para los pobladores nativos.

Pero es sólo hasta finales del siglo pasado, que en el Trapecio Amazonico se inicia una transformación profunda en el tipo de conformación de los asentamientos, dando origen a nuevas tendencias socio espaciales

ISLA DE RONDA es el asentamiento más cercano a Leticia, en consecuencia, tiene mayores posibilidades de ingreso y comercialización de productos. Hay más personas asaladas que

en otros asentamientos similares, se presenta una circulación de dinero y existe cierto poder adquisitivo. De igual forma, pueden darse mayores intercambios de tipo político-administrativo con Leticia, municipio al cual pertenece. Sin embargo, es la única comunidad cuya territorialidad no está definida a través de la figura de Resguardo siendo aún Reserva ⁴. Esto significa que sus pobladores no tienen título de propiedad sobre las tierras, consideradas baldías y, por tanto, propiedad de la nación. Desde hace un tiempo relativamente largo, la comunidad adelanta una negociación con el INCORA tendiente a obtener títulos de propiedad.

Isla de Ronda además de ser un asentamiento de tipo nucleado (288 personas aprox.) es básicamente homoétnico. Esto significa que la comunidad tiene una identificación étnica común, ser cocamas, aunque confluyan algunos indígenas ticunas. Los colonos que hacen parte de la comunidad por relaciones matrimoniales, están integrados al proyecto cultural de la etnia.

NAZARETH está ubicado en tierra firme y en una zona alta. El acceso al poblado varía de acuerdo con el ciclo estacional. En invierno el acceso es fácil y en verano se torna difícil. Las posibilidades de ingreso y comercialización de productos disminuyen por la distancia respecto a Leticia y por las condiciones de acceso. La situación socioeconómica de los pobladores, en su mayoría dedicados a actividades de autoconsumo, genera una baja circulación de dinero y por tanto un poder adquisitivo reducido.

A diferencia de Isla de Ronda, el territorio está titulado a nombre de la comunidad Ticuna de Nazareth como Resguardo. Es un asentamiento nucleado y homoétnico así como uno de los más grandes de la zona (396 personas aprox.). De hecho es uno de los asentamientos ticunas más importantes, lo que marca la existencia de proyecto étnico-cultural muy fuerte. Desde hace unos años la comunidad viene desarrollando proyectos culturales de recuperación de la tradición oral. Además, es una de las pocas comunidades donde aún se celebra el paso de la infancia a la pubertad de las jóvenes, ceremonia tradicional conocida como la *pelazon* o la fiesta de la *moça nova*.

PALMERAS hace parte del municipio de Leticia. Es un resguardo aunque su situación territorial y administrativa es peculiar por encontrarse en zona de Parque Nacional Natural o zona de manejo especial ⁵. Esto involucra un tipo de negociaciones específicas de carácter

⁴ El Decreto 2001 de 1988 define **Reserva** como Formada por tierras Baldías que el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria INCORA da a las comunidades indígenas para que las exploten sin darles título de propiedad.

⁵ Una forma reciente de expansión de la frontera nacional sobre territorios indígenas, es la creación de zonas de manejo especial (parques nacionales naturales, reservas forestales, santuarios de fauna y flora) que, por su diversidad biológica, ameritan su conservación a perpetuidad como parte del patrimonio natural de los colombianos.

político-administrativo con la dirección del Parque. A estas negociaciones se suman las que se realizan con Puerto Nariño y Leticia, pero esto no significa que tenga mayores posibilidades de circulación de dinero, ingreso o comercio de productos. Es el asentamiento más pequeño (220 personas). Al igual que los otros, es nucleado y homoétnico (Ticuna).

SAN FRANCISCO DE LORETOYACU hace parte del municipio de Puerto Nariño y está ubicado cerca de la desembocadura en el Amazonas del río Loretoyacu. Es adyacente a un Batallón del Ejército y al casco urbano del municipio, lo que le da ciertas particularidades. Hay un mayor ingreso y comercialización de productos, circulación de dinero y posibilidades adquisitivas. También es zona de Resguardo y cuenta con 284 personas aproximadamente. El contacto intercultural hace que el asentamiento aunque sea básicamente Ticuna, progresivamente integre colonos pero ya no bajo un proyecto cultural común. Por eso no es fácil definirlo como homoétnico o heteroétnico. Sin embargo, su tendencia es heteroétnica.

ASENTAMIENTO - PREDIO - VIVIENDA

Las redes de interacción entre el asentamiento, el predio y la vivienda son importantes que ya forman el núcleo de la vida cotidiana y de la ocupación y uso del espacio

En todas las comunidades existe el patrón de demarcación interna del área de la vida aldeana a través de lotes. Un conjunto de lotes compartidos por una familia extensa es lo que hemos denominado predio. El predio describe una zona de tamaño bastante variable y límites difíciles de acotar.

Al observar las áreas espaciales de manejo, el concepto de predio cobra importancia ya que involucra amplias zonas de circulación y socialización de familias extensas, como sucede particularmente en Isla de Ronda y Nazareth. Por ser un concepto que se delimita siguiendo las relaciones de parentesco, es común que las demarcaciones internas no sean claras para el observador, que desconoce las características del sistema de parentesco. Además, en muchos casos, no existe ninguna demarcación en la parte posterior de un conjunto de viviendas que formarían un predio

Pero insistimos en que la ausencia de estas últimas, no implica que, para los integrantes de la comunidad, no sean claras las delimitaciones ya que son expresión de las redes de afiliación y alianza tradicionales que todos asumen mediante denominaciones claniles o de "nasones" como ellos mismos lo indican.

Aunque estas zonas no son incompatibles legalmente con la creación o preexistencia de reservas o resguardos, la norma afirma que en caso de crearse un parque nacional en territorio indígena, se deberá establecer un régimen especial en beneficio de las comunidades indígenas. Asimismo, las tecnologías utilizadas por los indígenas para su subsistencia, deben ser acordes a los objetivos de conservación de los parques. De esta forma se establecen límites a dichas actividades, desconociendo los procesos socioeconómicos contemporáneos de las comunidades (AID/COLCIENCIAS 1990: 166)

En otras palabras, es importante tener en cuenta que no estamos ante configuraciones espaciales de familias nucleares, sino de familias extensas.

Históricamente, la ordenación y jerarquización de los espacios ha estado marcada por estas redes de afiliación y alianza aunque, anteriormente, esto se diera en la maloca o casa colectiva.

Como lo plantea F. Correa (1993: 178), históricamente la escisión de los clanes y linajes en casas de familias nucleares, fue resultado de la creación de aldeas presionada por los españoles, y por su insistencia en escindir unidades sociales amplias en "familias nucleares" para facilitar su dominio y catequización. Si bien se logró una fracturación de la cooperación y solidaridad ejercida por las tales unidades, no se neutralizaron totalmente las cadenas de intercambio.

En asentamientos actuales como el de Acaricuara en el Vaupés, se observa cómo los parientes consanguíneos agrupan sus casas unifamiliares una al lado de otra, en el contexto de la aldea, de manera que a continuación de una misma calle o en calles opuestas, se hallan sus afines. Además, en la mayoría de las aldeas viven dos o más grupos exogámicos, muchas veces pertenecientes a diferentes grupos étnicos (Correa ibid.).

No es de extrañar entonces que, abandonada la maloca como espacio habitacional y la dispersión como característica de los asentamientos nativos antiguos del Trapecio Amazónico, las actuales viviendas unifamiliares puedan mantener una alineación y estructuración que, probablemente, sigue las líneas de parentesco de familias extensas, aunque ahora en el espacio nucleado de la aldea y sin el techo físico común de una maloca. Sin embargo, es una tendencia que debe detallarse a través de una investigación etnográfica profunda ya que carecemos de datos suficientes en el caso de los asentamientos estudiados.

La estructuración de Predio marca la estructuración del espacio habitacional o Vivienda. La primera característica que se destaca, es que la vivienda no está constituida por una estructura única, sino por un conjunto de estructuras unidas por recorridos que son la expresión de usos particulares del espacio.

Al estar la vida cotidiana volcada a procesos de socialización más amplios que los de la familia nuclear, la generación y disposición de espacios está orientada por los intercambios entre parientes y allegados. Los espacios de circulación y recepción de los visitantes son fundamentales para la gente. En contraste, la cocina es un espacio de socialización básicamente doméstico, es decir, es más restringido a la familia nuclear o a las mujeres parientes de la familia extensa.

Estos procesos generan una jerarquización espacial en la vivienda, definida por recorridos y usos sociales.

-espacio de circulación de la familia y visitas; espacio social por excelencia (correspondería a la zona de estar de la vivienda y zona frontal del lote)

-espacio de circulación de mujeres y niños; espacio doméstico (correspondería a la cocina, espacios para dormir y jardín posterior)

-espacios para los servicios; puntos específicos dispuestos en diferentes partes del lote

De allí que existan diferencias de demarcación entre el frente del lote y la parte posterior. El frente está claramente demarcado en el contexto del asentamiento y de los lotes. En la parte posterior la demarcación es imprecisa e incluso para la gente puede no ser necesaria, por lo que ya se anotó sobre el parentesco.

En las diferentes comunidades la gente insistió en mejorar sobre todo la zona de estar de su casa, es decir, el espacio social por excelencia. Para la mayoría era menos importante, en términos de su valoración social del espacio, el mejoramiento de la cocina o del espacio doméstico, así como de la zona de servicios. Incluso esta información podía variar de acuerdo al género. En general, para los hombres era más importante el espacio social, mientras que, para las mujeres -si bien aquel es importante-, también lo era el espacio doméstico y las comodidades que allí se pudieran implementar.

Esa valoración contrasta con los criterios oficiales de la política de mejoramiento de vivienda en zonas rurales, que hacen énfasis en factores de saneamiento básico: agua potable, sistemas de evacuación, pisos y mejoramiento estructural de las viviendas.

Y es que por un lado están las valoraciones y el conocimiento de la gente sobre su entorno, que pueden contrastar con el manejo que hacen del mismo, y por otro, los criterios oficiales que buscan elevar la calidad de vida de las comunidades. Por eso no necesariamente coinciden las informaciones sobre:

- Valoración del entorno (información verbal)

Ejemplo a. *Quiero que mi casa tenga una sala y varios cuartos para atender a los visitantes y organizar mi familia*

- Manejo del entorno (información básicamente conductual)

Ejemplo b *Problemas de evacuación de aguas servidas, de manejo de excretas, de agua potable*

Son dos ejemplos extremos que ilustran las diferencias que se encuentran en terreno. Por lo anterior, es necesario fortalecer el proceso de concertación con las comunidades, con el

objeto de establecer puntos comunes de acuerdo y puntos sobre los que es necesario emprender procesos educativos y de acompañamiento.

La forma como las comunidades construyen espacios es un desafío para la implementación de sistemas que mejoren las condiciones de saneamiento básico. Sin duda, se requieren sistemas alternativos de solución que, además, no rompan el flujo de construcción del espacio y sin embargo, generen modificaciones positivas en el contexto de los nuevos asentamientos nucleados y permanentes.

TRANSFORMACIONES ESPACIALES ORIGINADAS POR EL PROGRAMA

En todos los asentamientos se presenta, lógicamente, un aumento en la densidad de viviendas. Debido a que la postulación al programa se hizo por cabeza de familia nuclear, una vez otorgados los subsidios, fue recurrente el loteo y demarcación de espacios para familias nucleares recién conformadas que vivían anteriormente con los padres. Adicionalmente, cada comunidad tuvo un proceso particular.

En Isla de Ronda, además de este aspecto general, se dio una mayor nucleación de la comunidad y un crecimiento del asentamiento. Con frecuencia el Curaca de la comunidad planteó que el proyecto había servido para que la comunidad se uniera.

Cabe anotar que el grueso de los pobladores de Isla de Ronda han vivido allí por lo menos durante los últimos 40 años. Las crecientes del río son parte de su vida y de sus formas de ocupación del espacio. Se decidió realizar el programa allí y no en una zona no inundable, en primer lugar porque era deseo de la gente, y en segundo lugar, porque no consideramos el criterio de la inundación periódica del río traumático para la consolidación del asentamiento en la Isla.

Los inconvenientes se presentaron porque durante 1993 y 1994 se hubo unos picos de crecimiento del río que no se veían por lo menos hacía quince años. Esto desató una situación de emergencia.

Pero hubiera sido mucho más complejo institucionalmente y traumático para los pobladores un desplazamiento forzado. Además, el INCORA les tituló un área en tierra firme para el mantenimiento de cultivos.

En Nazareth y San Francisco, sumado al aumento en la densidad de viviendas, hubo un crecimiento periférico y algunas subdivisiones de lotes familiares.

En Palmeras, el asentamiento más pequeño, el aumento en la densidad de viviendas y el crecimiento fueron mínimos. Solo se presentó una pequeña escisión ya que tres familias que se desplazaron a otro lugar.

En todos los casos se afianzó el tipo de asentamiento de "aldea", tendencia que se venía

presentando desde hace 30 años.

Este “afianzamiento” tiene dos impactos espaciales:

1. Se consolida el espacio de la aldea y la demarcación de lotes. En términos socioculturales esto estaría articulado a transformaciones de las redes de consanguíneos y afines y, en consecuencia, de los que hemos llamado los predios. Pero para detallar dichos cambios se debe hacer un estudio etnográfico más profundo.

2. Se presentan dos tendencias de configuración espacial respecto a la vivienda, tendencias que son expresiones de diferentes usos sociales: (i) el mejoramiento como vivienda nueva y, (ii) el mejoramiento como ampliación de la vivienda existente, bien utilizado como estar o utilizado como cocina.

En ambos casos hay una cualificación de espacio doméstico, objetivo que perseguía la propuesta arquitectónica, pero hay también una intensificación de las necesidades de saneamiento básico: disposición de agua potable, evacuación de aguas servidas y de residuos sólidos.

La propuesta arquitectónica se orientó fundamentalmente por lo que, sería el mejoramiento estructural de las viviendas y el establecimiento de unas bases alternativas de saneamiento básico por vivienda (recolección de agua lluvia, evacuación interna de aguas servidas) En este sentido, fueron definitivos dichos criterios, los cuales coincidían con la información de terreno sobre las prácticas sanitarias y los problemas de los asentamientos (información de tipo conductual). Esta información contrastaba con algunas valoraciones de la gente sobre las jerarquías del espacio, pero se complementaba con aquellas valoraciones sobre la importancia de la calidad y ampliación del espacio doméstico.

BIBLIOGRAFIA

AID Agencia para el Desarrollo Internacional/COLCIENCIAS

1990 *Perfil Ambiental de Colombia*. Bogotá: AID/COLCIENCIAS/FONDO FEN COLOMBIA.

Correa, François

1993 *Mercancías y aldeas de misión en la Amazonia*. En Encrucijadas de Colombia Amerindia P.p.: 161-182. Santafé de Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología ICAN

Hernández, F

1985. *La conceptualización del entorno. Una aproximación problemática*. En: En torno al entorno. P.p.: 15-48. Barcelona: D' Art editores.

Landaburu Jon

1985. *El tratamiento gramatical del espacio en la lengua andoke del Amazonas*. En Revista

Colombiana de Antropología. N°1, p.p.: 34-40. Bogotá: Departamento de Antropología Universidad de Los Andes.

Programa de Arquitectura Tropical

1995. *Proyecto de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico para comunidades indígenas del Trapecio amazónico*. Santafé de Bogotá.

Red de Solidaridad

1995. *Las peculiaridades de los nuevos departamentos. Documento base para propiciar el análisis y la reflexión de la RED frente a los nuevos Entes Territoriales*. Santafé de Bogotá: RED de Solidaridad/Presidencia de la República.

Riba, Carlos

1985 *La conducta territorial*: En: En torno al entorno. P.p.: 49-78. Barcelona: D'Art editores.

1985. *Conocimiento del entorno y conducta en el entorno*. En: En torno al entorno. P.p.: 79-93. Barcelona: D'Art editores.

Sadner, Gerhard

1968. *El concepto espacial y los sistemas funcionales en la colonización espontánea costarricense*. San José de Costa Rica.

The International Development Research Centre

s.f. *Problem of Housing*. Ottawa.

Nombre de las Organizaciones participantes

Entidades estatales ejecutoras:

Red de Solidaridad Social-Plan Nacional de Rehabilitación - PNR.

Estrategia gubernamental impulsada desde 1987 para contribuir al cambio económico, social, político e institucional del país. Responsables: PNR Delegación Amazonas.

Dr. Fernando Mosquera. Fax: (9819) 27749. Leticia (Amazonas)

Caja Agraria. Gerencia de Vivienda Rural. Entidad estatal que maneja los subsidios en las zonas rurales.

Responsable: Dra. Claudia Santander. Fax: 341-7545. Santafé de Bogotá.

Comunidades indígenas:

Ticunas de San Francisco de Loretoyaco, Palmeras y Nasareth y **Cocama** de Isla de Ronda

Responsables: **Curacas/Cabildos**. Los curacas son las cabezas locales de la organización indígena actual de la zona. Elegidos por sufragio y a través de un Cabildo Indígena, son los representantes jurídicos y políticos para las concertaciones comunidad-Estado.

Institución Académica para la prestación de servicios técnicos:

Universidad Nacional de Colombia. Programa de Arquitectura Tropical. Programa de Investigación cuyo objetivo central es estudiar las tecnología locales de construcción y materiales adecuados al Trópico Húmedo y proponer alternativas tecnológicas que permitan una mejor conformación y calidad de vida de los asentamientos.

Responsable: Arq. **Santiago Moreno G.** Director Programa de Arquitectura Tropical. Universidad Nacional de Colombia. Tel 222-5281 Fax 368 1551. Santafé de Bogotá

Datos Básicos

1992. El PNR Delegación Amazonas impulsa un proceso de gestión y concertación de proyectos en las comunidades indígenas del área a través de los Consejos Municipales de Rehabilitación (CMR), que desemboca en la aprobación de proyectos de mejoramiento de vivienda en cuatro asentamientos de la zona.

1993. Se suscribe el contrato de cooperación técnica entre el Plan Nacional de Rehabilitación y la Universidad Nacional. La Universidad se compromete a diseñar una propuesta arquitectónica de mejoramiento de vivienda, bajo los parámetros establecidos por el Plan Nacional, que sirva de soporte para la consecución de recursos ante la Caja Agraria, entidad ejecutora del Plan Nacional de Vivienda de Interés Social.

1993. La Universidad inicia los estudios técnicos y la búsqueda de información en el área, para establecer un diagnóstico general sobre las viviendas en las cuatro comunidades. Este trabajo se debe apoyar en un proceso de diagnóstico paralelo que debe hacer localmente el PNR.

1993 Enero-Junio. Conformación del Equipo técnico encargado de puntualizar el diagnóstico. Elaboración de los estudios y diseño de la propuesta. Trabajo de concertación con las comunidades para este diseño.

1993 Entrega de la propuesta arquitectónica al PNR Nacional y presentación del paquete de solicitudes de las cuatro comunidades ante la Caja Agraria.

1993. Agosto. Adjudicación oficial de los subsidios.

1994. Mayo. Inicio de la obra con la asistencia técnica de la Universidad Nacional.

1995 Febrero Finalización de la construcción y Evaluación.

La Constitución y la Política Urbana de Colombia*

Una propuesta institucional para la Ciudad del Siglo XXI

* Documento elaborado por el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable del Ministerio de Desarrollo Económico de la República de Colombia, con el apoyo de la consultoría del Doctor Libardo Sarmiento Anzola, Santafé de Bogotá, mayo de 1996

Introducción

Al finalizar el siglo XX el modo de existencia urbano es dominante en la mayoría de países latinoamericanos. Hacia el siglo XXI este proceso tiende a consolidarse. El diseño y desarrollo de las ciudades que darán albergue a la multitudinaria y densa población deben enfrentar retos de diverso orden. La calidad de vida, la gobernabilidad y los consensos sociales del futuro van a depender de la forma y la profundidad con la cual se asuman estas problemáticas. Las ciudades sostenibles deberán ser incluyentes, solidarias y justas en lo social, democráticas en lo político, eficientes y eficaces en lo económico, con gran liderazgo en lo administrativo, equilibradas en su relación con la naturaleza y el ambiente, respetuosas de la diversidad cultural, de la participación y los consensos ciudadanos. El derecho a la ciudad se constituye en un horizonte normativo de carácter universal.

La complejidad de estos procesos demanda marcos constitucionales, políticas e instrumentos explícitos y suficientes acordes con la magnitud de la tarea. En la animación y construcción del proyecto de ciudad deseada deberán coordinarse y conjugarse los intereses y esfuerzos del Estado, el sector privado, la sociedad civil y la heterogeneidad de sus organizaciones. Para la legitimación de este proyecto se requiere de ámbitos democráticos y garantías para la participación, los pactos, el diálogo y la comunicación entre los diversos actores ciudadanos.

La ciudad del siglo XXI necesita, entonces, de cartas constitucionales modernas y acordes con las nuevas realidades y transformaciones sociales y urbanas. Estos nuevos ordenamientos constitucionales serán la base del desarrollo de políticas, programas y acuerdos que facilitarán el paso cualitativo a las múltiples y diversas formas ciudadanas de habitar el planeta en los países en desarrollo. Colombia, de manera prospectiva ha asumido este reto y a partir del nuevo contrato social que significó la *Constitución Política* de 1991 y del diseño y aprobación de la Política Urbana *Ciudades y Ciudadanía* se prepara para ingresar al próximo milenio como una sociedad urbana y con la garantía del derecho a la ciudad por parte de todos los ciudadanos.

La experiencia seguida por Colombia sirve de referente para aquellas sociedades que comparten los retos de una urbanización acelerada y transformadora de los espacios de la vida. Es así como el marco constitucional, la Política Urbana y los avances de su aplicación se constituyen en una de las mejores prácticas urbanas que Colombia desde Vancouver puede presentar a la discusión de los participantes en HÁBITAT II, en Estambul.

Este documento presenta una lectura de la Política Urbana *Ciudades y Ciudadanía* *La Política Urbana del Salto Social* desde una interpretación del texto constitucional de 1991, el cual se funda en los principios filosóficos y políticos de un Estado Social y Democrático de Derecho. Muestra, a la vez, los avances en su aplicación concertada en los Acuerdos Urbanos y macroproyectos, en los que el Ministerio de Desarrollo ha aportado acciones institucionales e instrumentos para fortalecer la participación ciudadana, la planificación y la gestión urbana local.

Hace parte de los documentos que el Gobierno de Colombia presenta en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos - Hábitat II, en el tema de las Mejores

Prácticas. Según las directrices trazadas por la Secretaría de Hábitat sobre Prácticas Óptimas, éstas incluyen los “marcos legales nuevos o mejorados relacionados con cuestiones urbanísticas, o incluso acciones institucionales a nivel nacional”.¹

Elaborado bajo la dirección del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable del Ministerio de Desarrollo Económico, este documento contiene seis secciones. La primera aborda el tema de la Política Urbana en el marco de la Constitución Política de Colombia y del Plan Nacional de Desarrollo. La segunda se refiere a los antecedentes históricos de la Constitución Política de Colombia, 1991. La tercera hace un recuento de la Cuestión Urbana en Colombia en las últimas cuatro décadas. La cuarta sección considera a la ciudad como bien polivalente y meritorio de consumo colectivo. En la quinta sección se establece los avances aplicados de la Política Urbana: políticas sectoriales de vivienda, agua, acueducto y alcantarillado, acuerdos urbanos y macroproyectos. En la sexta sección, a manera de conclusión, se realiza una breve reflexión sobre los alcances de la Política Urbana como una mejor práctica.

I. La Política Urbana en el Marco del Estado Social de Derecho y el Plan Nacional de Desarrollo.

La Política Urbana de Colombia “Ciudades y Ciudadanía” constituye una respuesta anticipada a la evolución demográfica del país. Actualmente las ciudades albergan el 72% de la población. El incremento previsto de la población para las tres próximas décadas es de cerca de 20 millones de personas, las cuales se concentrarán en su totalidad en las zonas urbanas. Garantizar un desarrollo urbano planificado, un mejoramiento continuo en la calidad de vida de la población, la satisfacción de sus necesidades físicas y espirituales, la participación y la concertación ciudadana, la construcción de ciudades gobernables, pacíficas, solidarias y equitativas y un equilibrio ambiental son parte de los retos que afronta la Política Urbana.

Esta política, en gran parte, fue posible por el cambio Constitucional de Colombia en el año 1991. El nuevo ordenamiento normativo se registró después que el país pasó por uno de los periodos más difíciles y complejos en su historia. En esta Carta magna tienen asidero los grandes valores que pretenden hacer del urbanismo una disciplina que busca el beneficio colectivo. En la nueva visión constitucional estas valoraciones han adquirido la calidad de derechos colectivos.

Colombia, en su calidad de Estado Social y Democrático de Derecho que le confirió la Constitución de 1991, tiene como meta un orden que sirva a la paz social y a la existencia humana digna para todos. Es un Estado que extiende su responsabilidad y su poder políticos a la superación de la exclusión social, al fomento del bienestar general y a garantizar la efectividad de los deberes y derechos fundamentales, facilitando la participación ciudadana y

Guía para las propuestas de las Prácticas Óptimas en la mejora de los entornos de vida y como aprender de ellas. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II). La Cumbre de Ciudad. Estambul 1996

la vigencia de la justicia. La Política Urbana Ciudades y Ciudadanía, se puede tomar como uno de los desarrollos más significativos de la Constitución Política de Colombia de 1991.

La gran mayoría de la población habita en zonas urbanas, en consecuencia la ciudad es el espacio privilegiado al interior del cual se teje la trama social, política y económica del país. La Carta Constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo y la Política Urbana constituyen, en conjunto, una experiencia básica relacionada con los marcos legales para orientar y animar el rediseño urbanístico de los países que concentrarán los cambios y crecimientos más acelerados de los centros urbanos en América Latina.

En efecto, en ella el Estado de Derecho aparece como una de las exigencias básicas para el desarrollo de las sociedades latinoamericanas al finalizar el siglo XX, caracterizado por la internacionalización de la economía, la globalización de las comunicaciones y la inserción histórica de la región en el mundo. Los elementos esenciales de un Estado de Derecho son la Constitución escrita, que define y delimita el poder del Estado; el aseguramiento de una esfera inviolable del individuo a través de los derechos fundamentales; la protección jurídica frente al poder del Estado en los derechos subjetivos, públicos y privados y, la libertad de reunión y de expresión. Conforman un equilibrio entre el aseguramiento de las libertades individuales, la función social de los derechos personales y la participación directa de todos los ciudadanos en los asuntos relacionados con la vida pública y los intereses colectivos. En este tipo de Estado lo social alcanza su pleno sentido a través de su estrecha relación con las libertades civiles y políticas de cada persona, y de una estrecha relación con la vinculación social, las responsabilidades y los deberes ciudadanos.

La Carta Constitucional de 1991, en sus principios fundamentales define a Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respecto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.²

Es una Carta de Derechos cuyo fin trascendental es la dignificación de la existencia humana. En este sentido, el Estado Social y Democrático de Derecho es un medio para la garantía y logro de este fin. Por ello, el nuevo ordenamiento constitucional se construye sobre la interrelación y complementariedad de cuatro principios fundamentales: i) el reconocimiento de los derechos y deberes sociales, económicos y culturales, garantizados universalmente con el fin de dignificar la vida humana; ii) la democracia participativa como base de la legitimación del Estado y la gobernabilidad ciudadana; iii) la autonomía local, como principio de garantía para la concertación ciudadana, la democratización de la gestión pública y el desarrollo institucional local, iv) la adecuación del régimen económico y de hacienda pública al principio de Estado Social, dando prioridad al gasto público social, a la participación democrática de la ciudadanía en la toma de decisiones y al fortalecimiento de la autonomía local.

² Presidencia de la República. 1991. Constitución Política de Colombia. Santafé de Bogotá

El Estado social y democrático de derecho es la forma que toma este nuevo contrato social entre los colombianos, como instrumento y estrategia básica en la realización de la dignidad humana y de sus derechos, garantías y deberes. En consecuencia, el Estado Social y Democrático de Derecho se funda en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (art. 1). Son funciones esenciales del Estado, entre otros, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecta y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (art. 2). La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público (art. 3).

Para cumplir con estas responsabilidades la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 le asignó al Estado la dirección general de la economía. Según el artículo 334 "Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, y en los servicios públicos y privados para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano".

A la vez, la Carta Constitucional dio apertura y legitimidad a un amplio número de espacios de participación de los ciudadanos y de las Organizaciones de la Sociedad Civil y creó los mecanismos para el desarrollo de una relación más fluida entre Estado y sociedad

En cumplimiento del mandato de la ley, la Constitución prevé que cada gobierno deberá establecer un Plan Nacional de Desarrollo. El Plan deberá estar conformado por una parte general, donde se señalen 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, y por un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, donde se especifiquen los principales programas y proyectos (artículo 339).

Con el fin de democratizar la gestión pública se estableció el Sistema Nacional de Planeación, conformado por el Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales. El Consejo Nacional está integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tiene carácter consultivo y sirve de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 340)

La organización territorial definida por la Constitución privilegia como centro de gestión del desarrollo al municipio. Las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, además de las regiones y provincias que pueden constituirse como tales, de acuerdo con la ley (artículo 286). En efecto, "al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el

mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir con las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes" (artículo 311).

Siguiendo el contexto creado por el artículo mencionado, si bien en la Constitución no hay referencia directa a los derechos de la ciudad, se puede hacer una lectura de la Constitución de 1991 estableciendo un nexo directo con el rol que ha desempeñado el desarrollo urbano y, en especial, la consolidación definitiva de las ciudades como el ámbito espacial característico del presente y del porvenir social, político y cultural de Colombia. Ella descubre como la Constitución es una base fundamental del desarrollo de la espacialidad urbana, no solo en el sentido jurídico político de su reglamentación y normatización sino concretamente en el de su configuración física.

En efecto, la Constitución de 1991 representa un avance significativo en materia de la normatividad de la vida urbana y de la ciudadanía en general. Respecto a los servicios públicos domiciliarios, el artículo 365 establece que "son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional". En el campo de la vivienda, con el artículo 51 se ha dado un gran paso, allí por primera vez en la historia del país se establece el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna: el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho; y, promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de los programas de vivienda.

A diferencia de las anteriores constituciones, en la actual existen disposiciones expresas sobre el derecho urbanístico. El artículo 82 dispone "es deber del Estado velar por la integridad del Espacio Público" y las "entidades públicas regularán la utilización del suelo y el espacio aéreo urbano en defensa del interés común". El artículo anterior no es el único que consagra dicha función. Hay artículos como el 334 que establece la intervención del Estado en el "uso del suelo", y el 82 agrega la facultad a los municipios de cobrar la plusvalía generada por la acción urbanística.

A su vez la Constitución establece, junto con los derechos a la libertad de empresa y la propiedad, la asignación de una necesaria función social y ecológica: "La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica" (artículo 58). En consecuencia, la función social como postulado implica que cualquier actividad económica o social al necesitar un espacio donde realizarse tendrán que respetar los lineamientos urbanos. El principio de la función social y más exactamente de la función urbanística de la propiedad y de la libertad de empresa es el más importante axioma para justificar la presencia que tiene el urbanismo en las órbitas privadas.

Relacionado estrechamente con el derecho urbanístico, la constitución también consagró un sistema de protección eficaz de los llamados derechos colectivos y del ambiente, al igual que la garantía de la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo (art. 79). En resumen, la Constitución consagra derechos colectivos de innegable contenido urbanístico, como lo son el espacio público, los servicios esenciales, el derecho a un medio ambiente sano y el patrimonio cultural.

Estos derechos tienen una connotación especial al ser considerados como derechos colectivos, en aras a que tienen una protección más expedita y al alcance de la mano, ya que en la actualidad, en procura de que el Estado cumpla con esta obligación, se pueden usar los mecanismos de participación ciudadana como las acciones populares y en algunos casos lograr su protección por medio de una acción de tutela.

Con relación al ordenamiento urbano y su planificación, la Corte Constitucional igualmente estableció una jurisprudencia constitucional posterior a la formulación de la Carta en la cual define las prioridades, integralidad y democratización de la gestión urbana tomando como eje básico de la acción al municipio. La Sala Constitucional llamó la atención de las autoridades municipales del país para que no otorguen licencias de construcción haciendo caso omiso de las insuficiencias existentes en materia de infraestructura de servicios públicos; la autoridad municipal debe hacer constar de manera fehaciente “que en los sectores para los cuales se otorguen dichas licencias o permisos, cuenten con la adecuada infraestructura en materia de acueducto, alcantarillado, suministro de energía eléctrica, recolección de basuras y demás servicios públicos esenciales, so pena de que dicho otorgamiento incontrolado pueda suscitar la violación de derechos constitucionales como son el derecho a la salud y el saneamiento ambiental (art. 49), a la vivienda digna (art. 51), al espacio público (art. 82), a la recreación (art. 52) y, en última instancia, al más importante de todos, el derecho a la vida (arts. 2 y 11), todos los cuales son objeto de protección constitucional y legal a través de los mecanismos jurídicos pertinentes como la acción de tutela y las acciones populares, entre otros”.³

En conclusión, la Constitución de 1991 le da soporte jurídico político a la legitimación de lo urbano como referente cultural, asume la ciudad como el nuevo continente de la sociedad colombiana y encumbra la vida ciudadana como el horizonte de la reivindicación colectiva. La ciudad se ubica como un continente de vida ineludible hacia el futuro. Así, propende por una cuestión fundamental, directamente articulada a la problemática del medio ambiente: cualificar la existencia del ser ciudadano. La Constitución es bastante coherente: primero se legitima la dignidad de la existencia, luego se reconoce la presencia del espacio público y finalmente propende por reivindicar la necesidad y la pertinencia de la ocupación de ese espacio público como un derecho del ser ciudadano. Ciudadanía en tanto participación en la definición de los destinos de la ciudad y del país.⁴

El Salto Social

Al Gobierno del Presidente Ernesto Samper (1994-1998) le correspondió asumir las responsabilidades establecidas por la nueva Constitución e incorporarlas al Plan Nacional de

³ *La Política Urbana del Salto Social: Ciudades y Ciudadanía*, 1995, Santafé de Bogotá, Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, págs. 82-85.

⁴ Viviescas, F. 1993. La formalización del espacio urbano y la cultura urbana en Colombia: la perspectiva de la Constitución de 1991. Development Planning Unit (DPU) University College London, Working Paper No 61, Londres, Inglaterra, págs. 29 y 30.

Desarrollo. Este gobierno heredó dos procesos de transformación de la vida nacional: el ordenamiento institucional generado por la Constitución de 1991 y el de la apertura económica. Al evaluar los efectos generados por estos procesos se estableció que “los cambios económicos y políticos no se han reflejado todavía en mejores niveles de vida para la mayoría de los colombianos. La persistencia de los niveles de pobreza y la ampliación de la brecha de ingresos rurales - urbanos son síntomas de la necesidad de volcar los esfuerzos del conjunto del país hacia un gran salto social que acelere la propagación de los avances económicos al conjunto de la población.”⁵

En consecuencia, el Presidente Samper propuso un modelo alternativo de desarrollo,⁶ “alternativo al esquema proteccionista y al intervencionismo clásico de los años sesenta, pero también al neoliberalismo que confía ciegamente en la capacidad del mercado para corregir todos los desequilibrios económicos y sociales”.

Este modelo asimila los efectos benéficos de la apertura económica, pero avanza sustancialmente en cuatro campos: en materia de desarrollo social, para que los beneficios de la apertura lleguen a todos los colombianos; en materia de competitividad, para crear nuevos esquemas que articulen al Estado, los empresarios y los trabajadores en un esfuerzo conjunto para construir las bases de una sólida internacionalización de la economía; en materia ambiental, para construir las bases de un desarrollo sostenible; y, en materia de desarrollo institucional, para consolidar la transición hacia una estructura más descentralizada y desarrollar los nuevos mecanismos de participación social creados por la Constitución de 1991 en beneficio de una política económica consistente con el desempeño macroeconómico y articulada a las políticas social y ambiental.

En desarrollo de los anteriores postulados, el Presidente Samper ha planteado que el modelo alternativo se basa en cinco conceptos básicos: i) la equidad y la solidaridad son objetivos esenciales de la política económica y social, y fuentes básicas de la estabilidad social y de la paz. ii) el crecimiento económico depende tanto de la inversión de los distintos agentes individuales, como de la acumulación de capital social; iii) en un mundo en el cual las ventajas competitivas son esencialmente creadas, el mayor dinamismo económico no es un resultado automático del libre funcionamiento de las fuerzas del mercado; iv) el logro de los objetivos mencionados requiere una movilización del conjunto de la sociedad; y, v) el desarrollo requiere el reconocimiento y el respeto de la diversidad étnica, cultural y regional en la formación de la identidad colombiana.

El *Salto Social*, sin apuntar a un imposible Estado de Bienestar, considera que el Estado y la Sociedad deben proporcionar los bienes meritorios, es decir aquellos que se deben garantizar efectivamente a todas las personas como elemento esencial de su desarrollo. Se trata por tanto de un planteamiento mucho más afín con el espíritu de la Constitución de 1991. La explicitación del concepto de equidad como uno de los objetivos del Plan de Desarrollo

⁵ Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación. 1994. *El Salto Social. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994 - 1998*. Santafé de Bogotá.

⁶ Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. 1995. *El Salto Social Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*. Santafé de Bogotá.

presupone que el Estado, a través de las finanzas públicas, tiene una importante capacidad de incidir en la distribución del ingreso. Las dos áreas privilegiadas por el *Salto Social* para el logro del efecto distributivo son la Educación y el Empleo que tienen una enorme capacidad para incidir en la distribución del ingreso y son punto estratégico de encuentro entre lo social y lo económico.

La estrategia económica de generación de empleo se basa en tres elementos. El primero es una política macroeconómica sana. El segundo, una estrategia de competitividad, que busca crear las condiciones internas para consolidar una exitosa internacionalización de la economía, para aprovechar las oportunidades que genera la apertura para acelerar el crecimiento y crear más y mejores empleos. El tercero es una política activa de empleo, para garantizar que el desarrollo económico se traduzca efectivamente en un crecimiento dinámico de la demanda de mano de obra, a través del mejoramiento del sistema de formación profesional, de la modernización y la ampliación de los servicios de intermediación laboral, de la creación de un subsidio al desempleo asociado a la capacitación y de los programas de emergencia de empleo para grupos sociales vulnerables y regiones en crisis.

La educación establece de igual manera estrechas relaciones entre lo económico y lo social, y entre estas dimensiones y la ambiental. Gracias a la educación la cultura se vuelve parte de la vida cotidiana, se desarrollan las capacidades creativas, se aprenden los patrones de comportamiento necesarios para una mejor vida en sociedad y se difunden los valores de respeto a la naturaleza. La educación transmite y produce conocimiento que, a su vez, genera ventajas especiales a los pueblos y posibilidades permanentes de desarrollos sólidos y versátiles; por ello, las diferentes propuestas de *El Salto Social* contemplan la educación como componente fundamental, no sólo en su dimensión escolar, sino en los logros planteados en temas como el ambiente, el empleo, el desarrollo productivo, científico y tecnológico, la participación ciudadana, la equidad entre hombres y mujeres, la protección y el desarrollo infantil, y la paz.

La meta fundamental de *El Salto Social* es "formar un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico; más solidario en lo social; más participativo y tolerante en lo político, más respetuoso de los derechos humanos y por tanto más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente del valor de la naturaleza y, por tanto, menos depredador; más integrado en lo cultural y por tanto más orgulloso de ser colombiano.

La Política Urbana: Ciudades y Ciudadanía

Como uno de los avances normativos más importantes de la Constitución Política de 1991 y en el marco del Plan de Desarrollo *El Salto Social* se formuló la Política Urbana *Ciudades y Ciudadanía*. Su objeto es la ciudad entendida como la unidad socio-espacial básica de soporte de la producción cultural, de la innovación social y de la actividad económica en el

mundo contemporáneo. *Ciudades y Ciudadanía* es la carta de navegación para que la ciudad colombiana se ponga al servicio de las grandes metas sociales y para que las políticas nacionales, al desplegarse en el espacio urbano, contribuyan a la construcción de ciudades más competitivas, gobernables, solidarias, democráticas, ambientalmente sostenibles y con mayores niveles de identidad colectiva.⁸

La Política Urbana *Ciudades y Ciudadanía* se fundamenta en cinco principios:

- 1- Es necesario partir de una visión integral de ciudad, que reconozca su carácter complejo, de totalidad organizada, de unidad en la diversidad y de integración en medio de la fragmentación. Este reconocimiento debe dar lugar a la constitución de un proyecto e imagen de ciudad que sirva de articulación a los más diversos elementos y sea capaz de ponerlos al servicio de metas comunes. El proyecto e imagen global de ciudad incide sobre las formas de intervención urbana si cuenta con un espacio particular para transitar entre este análisis general y las formas más concretas y parciales de ver la ciudad.

En consecuencia es necesario captar la multicausalidad de las relaciones de interdependencia entre cuatro conjuntos de elementos: i) los atributos (vivienda, servicios públicos domiciliarios, equipamiento urbano, transporte urbano, espacio público y suelo urbano) como los principales componentes del espacio urbano construido y construible; ii) las dimensiones (económica, social, ambiental, política y cultural) como los principales elementos de análisis y comprensión de la realidad urbana; iii) las instancias de articulación - regulación (el Estado, Entidades territoriales y la sociedad civil) como los niveles más adecuados para hacer posibles la conjunción de saberes e intervenciones especializadas en función de un proyecto y una visión integral de la ciudad; y, iv) el espacio urbano, el cual, en su manifestación histórica - social, se puede expresar para facilitar su asimilación pedagógica en términos físico y colectivos.⁹

La complejidad del fenómeno urbano se explica a partir del conjunto de las múltiples interrelaciones existentes entre los elementos que estructuran el espacio urbano histórica y socialmente cada uno de los atributos, en cuanto constitutivos de la esencia de la ciudad, representan lo histórico social en su manifestación físico espacial. Ellos deben ser analizados a través de las dimensiones en que puede seguirse la ciudad como institución imaginaria productora del espacio urbano. De esta manera, la confluencia entre unos y otros configuran una urdimbre que vista en conjunto muestra topológicamente la manera como se configura el espacio urbano, soporte histórico-social de la ciudad contemporánea, en tanto institución creada por el ser humano.¹⁰

- 2- La construcción de espacio urbano es la instancia a través de la cual se busca la articulación entre los propósitos más generales del desarrollo social y los más particulares

⁸ *La Política Urbana del Salto Social - Ciudades y Ciudadanía*, 1995. Santafé de Bogotá, Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, págs. 25 y 26.

⁹ Giraldo, F. 1996. *La Ciudad: la Política del Ser*. Santafé de Bogotá, texto presentado por el autor al ingresar como miembro a la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, pág. 5

¹⁰ Loc. Cit.

del desarrollo urbano. En efecto, la construcción, destrucción, remodelación, ampliación, contracción, reestructuración del espacio urbano construido y construible desempeña un rol central en la producción de la ciudad, constituyendo un medio privilegiado para hacer realidad un proyecto de sociedad, en general, y de ciudad, en particular. Desde este marco se entiende a la ciudad como la «unidad» socioespacial básica de soporte de la producción cultural, la innovación social y la actividad económica del mundo contemporáneo. El espacio urbano es, entonces, el producto o la representación en términos de objetos, hechos, tangibles y espacios, de una sociedad bajo circunstancias históricas.

- 3- La intervención urbana debe ser organizada con base en los conceptos de dimensión, atributo e instancias de articulación - regulación, que facilitan el tránsito entre la visión global de ciudad y las intervenciones efectivas sobre la misma. El manejo de un atributo particular, como los servicios públicos, debe hacerse en función no solamente de sus propios objetivos específicos como pueden ser los de cobertura, calidad, eficiencia, autofinanciación, sino que debe estar acorde con los propósitos más fundamentales del crecimiento y desarrollo de la ciudad.
- 4- Las acciones sobre la ciudad no deben seguir siendo el resultado derivado y más o menos inconsciente de las políticas macroeconómicas y sectoriales. Se requiere una política de coordinación, de promoción de iniciativas, de ayuda a los procesos de cambio, de integración de esfuerzos en búsqueda de resultados deliberados en materia de la red de ciudades y de la estructura espacial interna de las urbes.

La Política Urbana reconoce el papel central de las ciudades en sus dos dimensiones fundamentales: la interurbana y la intraurbana. La existencia de una serie de ventajas competitivas territoriales (sistema de ciudades) y urbanas requieren de ser apoyadas o creadas pues la dinámica del mercado no las constituye espontáneamente; la iniciativa de los gobiernos locales, fortalecidos por el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, debe concurrir con la acción del Estado central para constituir los proyectos locales y nacionales del desarrollo.

El gobierno local, como célula fundamental de la democracia, es el agente más directamente comprometido en el desarrollo de la Política Urbana; la Nación y los gobiernos departamentales concurren en el desarrollo de la misma complementando y fortaleciendo la capacidad de intervención de los primeros. Al Estado central le compete planificar, regular, coordinar y promover las condiciones que faciliten la consecución de objetivos de la Política Urbana por parte de los agentes más comprometidos en su ejecución: gobiernos locales, empresarios privados, las comunidades, el sector solidario y, en general, las organizaciones de la sociedad civil. El gobierno local será la expresión y el canal de concertación y regulación de las múltiples lógicas de construcción de la ciudad. Es uno de los lugares privilegiados al interior del cual se puede lograr la integración de esa diversidad de lógicas y de propósitos particulares, en la función de la búsqueda de objetivos de interés general.

- 5- El Estado y la sociedad civil deben concurrir en la consecución de los objetivos de la Política Urbana, el funcionamiento libre del mercado debe ponerse en concordancia con

los objetivos de la democracia, de la solidaridad social, del crecimiento económico y de la sostenibilidad ambiental.

Con base en estos cinco criterios fundamentales de *Ciudades y Ciudadanía*, la Política Urbana del *Salto Social* plantea dos grandes objetivos:

- Articular el Plan Nacional de desarrollo a los propósitos del desarrollo urbano y, más precisamente, a la producción de un espacio urbano acorde con las características de la Misión de la Política Urbana.
- Articular la gestión local del desarrollo, hasta ahora segmentada y sectorializada, alrededor de los objetivos del desarrollo humano y el espacio urbano construible.

Para alcanzar estos objetivos, la Política Urbana cuenta con las siguientes estrategias: i) coordinación entre las instancias nacional y territoriales, a través de acuerdos urbanos y macroproyectos; ii) acciones de asistencia técnica a la planificación y gestión urbana; iii) acciones sectoriales urbanas en el marco de la Política; y, iv) acciones encaminadas a ampliar los procesos de participación de la ciudadanía, con el fin de lograr pactos colectivos en los que se concierten acciones para responder a sus iniciativas e intereses.¹¹

Los Acuerdos Urbanos se definen como la concertación de acciones con base en el ejercicio de la comunicación proactiva entre las instancias de articulación y regulación urbana, para la formalización de compromisos políticos y técnicos, en el marco de la Política Urbana *Ciudades y Ciudadanía*. Las acciones de la política urbana tendrán más efectividad y eficacia si se emprenden sobre la base de la concertación técnica y política, procurando la convergencia de intereses y la suma de esfuerzos de las diversas instancias que se benefician de determinado proyecto o iniciativa urbana. Los acuerdos son instrumentos prácticos para concretar el ejercicio de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, establecidos en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y se constituyen en herramientas de seguimiento y evaluación, permitiendo además definir las reglas básicas y precisar los compromisos de las partes. En dichos acuerdos el Ministerio de Desarrollo aporta sus acciones institucionales e instrumentos de la política, conducentes a fortalecer la planificación y gestión urbana y facilitar la provisión de las infraestructuras y equipamientos, creando las condiciones para alcanzar los propósitos globales de competitividad, solidaridad y sostenibilidad.

En la política urbana del país se han definido siete tipos de acuerdos urbanos de competitividad (articulados a los objetivos de la política económica nacional y a los programas regionales de desarrollo científico y tecnológico, el plan estratégico exportador, la política de modernización industrial y el programa de infraestructura para la competitividad), de solidaridad (articulados a las políticas sociales y, en particular los programas para los grupos más vulnerables: la red de solidaridad social, la política de

¹¹ *La Política Urbana del Salto Social: Ciudades y Ciudadanía*, 1995. Santafé de Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, págs. 271-275.

vivienda social, los programas de generación de empleo, la prestación de servicios públicos, programas integrales de mejoramiento del entorno de barrios deprimidos (social, económica, física y ambiental); de sustentabilidad ambiental (articulados a la política ambiental del Salto Social, orientada hacia el desarrollo humano sostenible, en las áreas de acción referentes a mejor agua, mejores ciudades, producción limpia, política poblacional y ecoturismo); para la prevención de desastres en espacios urbanos (mediante el sistema de información y la incorporación de variables de riesgos y desastres en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial); en relación con el papel de la ciudad en el Pacto Social y la estabilización macroeconómica; acuerdos de desarrollo urbano-regional, y, otros acuerdos urbanos (relacionados con la promoción de la participación de la sociedad civil y las comunidades internacional y científica en el desarrollo de la Política Urbana).

Con relación a **los macroproyectos urbanos**, estos son el conjunto de acciones urbanas estratégicas de gran escala, para la estructuración o reestructuración de la ciudad, con perspectivas de futuro y lideradas por los gobiernos locales. Los macroproyectos Urbanos pretenden impulsar el tratamiento integral de las intervenciones urbanas con potencial estructurante de la ciudad (vivienda de interés social, proyectos viales y de transporte, infraestructuras metropolitanas, parques industriales, renovación urbana, rehabilitación de zonas subnormales).

Los macroproyectos Urbanos estratégicos buscan desarrollar nuevas formas de gestión asociada de los programas urbanos y poner en práctica mecanismos para la corrección de las inequidades producidas por una planeación inadecuada, buscando equidistribución en los beneficios y los costos. En consecuencia, los Macroproyectos Urbanos presentan las siguientes características: gran impacto, integralidad, concertación, interinstitucionalidad, alcance intra e interurbano y compromiso local.

La **asistencia técnica** son los acuerdos con entidades del nivel nacional y territorial para concurrir al fortalecimiento de la planificación y gestión urbana, difundir e implementar la Política Urbana, fortaleciendo, a la vez, el proceso de descentralización. La asistencia técnica contiene seis componentes: i) el fortalecimiento de los centros con ventajas competitivas para la apertura económica; ii) la asistencia técnica para el ordenamiento territorial urbano departamental; iii) la institucionalización de las administraciones metropolitanas; iv) la promoción del fortalecimiento de las funciones urbanas en zonas periféricas; v) apoyo urbano a centros de regiones de producción de enclave y colonización; y, vi) la definición de estrategias para corredores urbanos.

Las diferentes estrategias de la Política Urbana requieren para su desarrollo y viabilidad tanto de los pactos sociales como de una participación muy activa de la Sociedad Civil. Esta participación se resuelve en los planos político y económico a través de las diferentes formas de participación y cogestión del desarrollo urbano que la Constitución y la Ley han ido gestando y madurando

Por ello, el gobierno local es lugar privilegiado para lograr la integración de diversas lógicas e intereses. La democracia, como sistema político se constituye en la herramienta clave para permitir la confluencia de fuerzas e intereses particulares con la intención de constituir un

espacio diferente de la simple suma de todos ellos, el del interés común. En este sentido el municipio es el lugar privilegiado de la democracia y la Política Urbana al garantizar la articulación y combinación de las dos formas de democracia: la representativa y la participativa.

La Política Urbana hace parte de uno de los procesos más fuertes en términos políticos y administrativos de la descentralización, esto es, devolverle al poder local la autonomía y la participación ciudadana para que el individuo de cada una de nuestras ciudades sea actor fundamental del destino del sitio donde vive.

Uno de los problemas más difíciles para pensar la ciudad es la falta de un seguimiento y evaluación permanente. Por tanto se requiere contar con información oportuna y pertinente, al igual que indicadores que le permitan al ciudadano captar la acción que están realizando sus gobernantes. Por esto, resulta fundamental construir índices sobre calidad ambiental, social, cultural, de prestación de los servicios públicos en la ciudad, de la participación y los consensos ciudadanos. Estos índices funcionan si se entiende que la autoridad es transitoria y que la fuerza de nuestras ciudades proviene de la acción deliberada de sus ciudadanos, los cuales deben reaccionar políticamente y exigir cuentas sobre los programas de Gobierno que ellos mismos eligen.

Por todo lo anterior, es necesario transformar el concepto estrecho de planeación centralizada y burocrática hacia una planeación participativa, concertada y coordinada, una planeación que se dialoga. Esto implica descubrir las potencias de la comunicación para resolver los conflictos fundamentales y necesarios de los hombres cuando viven en comunidad: Implica, además, dialogar para resolver los conflictos, respetar las diferencias, asumir al otro en su diversidad y de esa diversidad de la que ha salido el hombre tendrán que salir las ciudades del futuro. Estas acciones de acuerdos urbanos son ejercicios de la comunicación. La ciudad es la gente y la gente es la ciudad. La actuación consciente sobre la ciudad parte del reconocimiento del derecho a la ciudad. Pacto construido sobre la base de que la actuación política en la ciudad se realiza fundamentalmente a través de la construcción del espacio público: la dimensión pública del espacio es la aceptación de la necesidad de vivir en colectividad, de tomar como indisoluble al individuo y la sociedad

En este sentido, el ciudadano se construye en la participación política sobre el destino de la ciudad. Sin una participación en la vida pública no es posible construir la ciudadanía. La Política Urbana se constituye en un proyecto de ciudad que tiene como eje articulador la construcción de una nueva ciudadanía: consciente de sus derechos individuales y colectivos, respetuosa de los derechos de sus semejantes, concededora de sus obligaciones y con acceso a los medios culturales y materiales que le permitan ejercer unos y otros.¹²

Por ello, el proyecto viable de ciudad es a través de la organización, la participación ciudadana y los consensos democráticos entre los diferentes actores que conforman la vida urbana, públicos y privados, individuales y colectivos.

¹² Ibid Págs. 18-19

Estos planteamientos encuentran su inspiración para la acción política sobre la ciudad en la obra del filósofo alemán Jürgen Habermas quien en su teoría de la acción comunicativa plantea que toda interacción social se debe orientar hacia la comprensión mutua. Esto es, toda acción comunicativa debe buscar, en lo posible, el consenso. Este consenso permite, según Habermas, la defensa de la moralidad universal. Defensa que encuentra sus orígenes en una teoría crítica de la sociedad y en sus desarrollos recientes toma validez más allá del consenso en su expresión jurídica en el marco normativo del Estado Social y Democrático de Derecho.

Como bien se sabe, no basta el Estado de Derecho para alcanzar la calidad de vida pública o la activa participación de los ciudadanos que lo legitimen. Ahora se hace necesaria una democracia no solamente política, sino también social y económica, donde la igualdad además de política tenga garantías materiales y se sustente en la autonomía crítica de los ciudadanos.

Esta apreciación filosófica es de importancia para el caso colombiano. En efecto, la ética del discurso se fundamenta en el uso cotidiano del lenguaje. De este surge la posibilidad de comunicación no coercitiva que, como principio regulador, ofrece una base universal de racionalidad que asigna el reclamo de los valores e intereses que compiten. La noción de racionalidad comunicativa expresa la concepción de racionalidad que un hablante debe admitir, aquel que comprende la relación interna existente entre los requisitos de validez intersubjetiva y el compromiso respecto a dar y recibir argumentos.

Sobre la base de una dialéctica pública y permanente, en la construcción cotidiana e histórica de consensos, se consolida esta base universal de racionalidad. Este proceso se convierte en la estrategia práctica del proyecto de la modernidad que, según Habermas, no ha sido realizado aún y que todavía puede orientar y guiar nuestras acciones. Esto sin duda guía nuestra acción política sobre la ciudad. El ser humano como hablante es siempre ya participante de aquella idea de intersubjetividad racional que combina teoría y práctica, conocimiento e interés.

II. El Preludio Histórico de la Constitución de 1991.

Colombia proclamó su independencia en 1810 y la consolidó en 1819 con la batalla de Boyacá. El periodo de 1810 a 1862 comprende los años de formación de la nueva república y estuvo caracterizado por el conflicto y la crisis. Nueve guerras civiles nacionales y un incontable número de conflictos armados de alcance regional desangraron al país a lo largo del siglo XIX. En general, los debates ideológicos, las guerras civiles y prácticamente todo el discurso intelectual de la época estuvieron orientados hacia cuatro temas principales: las políticas de comercio, federalismo versus centralismo en cuanto a la administración pública, políticas de tenencia de la tierra, y el papel de la iglesia.

La Constitución de 1863 adoptó las iniciativas liberales. En 1886 se aprobó una nueva Constitución y se inició el poder conservador que buscaba en alguna forma perpetuar la tradición española, bajo las banderas del centralismo político y la descentralización.

administrativa. La Constitución de 1886 restableció relaciones estrechas entre la iglesia católica y el Estado, a la vez que favorecía las élites jerárquicas, la defensa del derecho de propiedad privada, la subordinación autoritaria de las regiones al poder central y el dominio cultural del catolicismo. La organización centralista del estado colombiano se mantendría durante casi un siglo.

El choque entre el Estado autoritario y el contra-discurso liberal se agudizó en la última década del siglo XIX. La tensión culminó en la Guerra de los Mil Días (1899 - 1903). Esta fue una conflagración larga, costosa y cruenta. El número de muertos fue 180 mil, esto es, 4.3% de la población colombiana (a principios de siglo había 4.2 millones de habitantes). El costo económico se estimó en 25 millones de pesos oro, aparte de lo que significaba para la producción, el reclutamiento de hombres, la interrupción de los transportes y el abandono de los campos en las regiones azotadas por la guerra. El siglo XX en Colombia comenzó en medio de esa guerra.

El vínculo de la economía colombiana con el comercio mundial creado a partir de los auges exportadores de la segunda mitad del siglo XIX habían venido colocando a un número no despreciable de colombianos en las corrientes económicas, políticas y culturales de Occidente y fueron llevando lenta pero inexorablemente al país de cara a la modernidad. Pero, en general, es hasta las primeras décadas del siglo XX cuando se dieron cambios vitales en el aspecto socioeconómico.

Según José Antonio Ocampo, “los esfuerzos de industrialización, que comenzaron en forma tímida a fines del siglo pasado se habían consolidado lentamente, gracias a la ampliación del mercado interno generado por la bonanza exportadora. La expansión de la red ferroviaria y la más incipiente red de carreteras habían logrado además una integración importante del mercado, rompiendo las viejas trabas geográficas a las comunicaciones en Colombia. Una parte nada despreciable de tal esfuerzo integrador había sido realizada por el Estado en los años veinte, gracias a la expansión de los recaudos de aduanas, a los ingresos recibidos como indemnización por la independencia de Panamá y al acceso al mercado internacional de capitales en escalas que el país no conocía. Las instituciones económicas habían sido transformadas en 1923 a raíz de las reformas de la Misión Kemmerer, que en forma definitiva introdujo al país una organización bancaria y fiscal moderna. Por último, el proceso de modernización había incidido profundamente sobre la estructura social del país, expresándose por medio de combativos movimientos sindicales y agrarios. Las bases estaban sentadas para una transformación profunda de la estructura económica y social del país”¹³

El desarrollo capitalista, que venía acelerándose en Colombia desde las primeras décadas del siglo XX, se consolidó definitivamente en los años que sucedieron a la segunda guerra mundial. En las cuatro décadas transcurridas desde entonces, la economía colombiana paso de ser rural a urbana y semiindustrial¹⁴

¹³ Ocampo, J.A. 1987. *Crisis mundial y cambio estructural (1929-1945)*, en Ocampo, J.A. (editor) Op. Cit. Pag 209

¹⁴ Ocampo, J.A. et. Alt. 1987. *La consolidación del capitalismo moderno*, en Ocampo, J.A. (editor), Op. Cit. Pag. 243.

El acelerado proceso de modernización de este periodo se vio limitado por tres situaciones: la irracionalidad de la estructura productiva, la violencia y la crisis de la democracia. En 1949 la misión del Banco Mundial dirigida por Lauchlin Currie mostró como la irracionalidad de la estructura productiva mantenía al país sumido en el atraso y en la pobreza crónica: las mejores tierras, las más fértiles y aptas para la agricultura, como las de la sabana de Bogotá y el Valle del Cauca, se utilizaban para la ganadería. Así mismo, las distintas zonas geográficas en que se dividía la Nación no se hallaban aún articuladas entre sí a través del mercado interno. Ello impedía, desde luego, el desarrollo de la economía y mantenía a la población, sobre todo a la rural, en un estado de atraso y miseria inaudito: el 44% era analfabeta, las condiciones de salud precarias y no existía, por lo demás, un sistema de contabilidad nacional ni estadísticas de la producción que permitieran, cuando menos, una mínima planificación económica. La precariedad de la administración pública constituía, igualmente, otro obstáculo al crecimiento.

En cuanto a la violencia, el periodo álgido cubre los años 1946 a 1958. Se estima en 300.000 los colombianos asesinados durante esta larga guerra civil que tuvo como causas los enfrentamientos políticos y de clases sociales. El conflicto representó proporcionalmente la muerte del 2.6% de la población que había en 1951. Después de 1948 se puso en evidencia la fragmentación política, la debilidad institucional y la falta de legitimidad del Estado. En este último año se cancelaron autoritaria y violentamente los procesos de expansión de la participación ciudadana luego de tres décadas de movilización política y social.

De 1958 a 1974 el país fue gobernado bajo los acuerdos del Frente Nacional. Este fue una tentativa gradualista de superar el autoritarismo y la violencia política e instaurar la participación ciudadana y el pluralismo. Pero su mismo reglamento de condominio, y el contexto de la guerra fría, debieron contribuir a subrayar los principios de exclusión y las prácticas de represión de las disidencias políticas, de contención y cooptación de los sectores populares y de las clases medias emergentes, mediante la ampliación de las redes de patronazgo y clientelismo, paliativos a la reconstrucción del mundo de la ciudadanía. Del Frente Nacional surge un Estado que despolitiza, orilla lo social y privilegia la ética individualista del enriquecimiento. Un Estado obnubilado por la modernización de la economía.¹⁵

El ritmo de crecimiento de la economía alcanzó un 4.4% por año entre 1955 y 1967. Esta fase fue sucedida por el periodo de mayor crecimiento económico del país, que cubre el periodo 1967-1974. Durante esta etapa, que bien puede denominarse la "edad de oro", el auge industrial, agrícola y de las exportaciones menores permitió que el país creciera a un ritmo anual del 6.3%. La crisis internacional que empezó con el choque de precios del petróleo de 1973 marcó el fin de este auge.

Desde mediados de los años setenta se comienza a reflejar el agotamiento del modelo de modernización impulsado en Colombia desde los años 40. En efecto, el patrón de desarrollo

¹⁵ Palacio, M. 1995. *Una Crítica a los Consensos Economicistas. Modernidades, Modernizaciones y Ciencias Sociales en Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo*. Tomo II. Bogotá. Págs. 315 y 316.

se agotó, bajó la productividad del aparato económico y disminuyeron las tasas de crecimiento y de inversión extranjera. El Estado experimentó una profunda crisis fiscal, ineficiencia en su gestión y pérdida de gobernabilidad. Estallaron graves conflictos sociales, manifiestos en paros cívicos y huelgas, reclamando prestación adecuada de servicios públicos y alzas salariales. Se intentó, sin éxito, una reforma constitucional y se dio inicio al proceso descentralizador.¹⁶

Durante los gobiernos de Virgilio Barco (1986-1990) y de César Gaviria (1990-1994), se impulsó el proceso de apertura económica del modelo de desarrollo, en respuesta a los cambios que se venían registrando en la economía mundial. Estos cambios han obligado en general a los países de América Latina a modernizar sus aparatos productivos, dinamizar la estructura de sus exportaciones y racionalizar la intervención del Estado con el doble propósito de insertarse más decididamente en el mercado internacional e incrementar significativamente sus tasas de crecimiento económico.

Al inicio de la década de los noventa la sociedad colombiana heredó una profunda crisis social y política gestada a lo largo de la década de los años ochenta. En efecto, el fenómeno del narcotráfico tomó gran fuerza en los ochenta, afectando la economía, la estructura de tenencia de la tierra en las zonas rurales y contribuyendo a acelerar la dinámica de violencia en el país. La sociedad civil se vio envuelta en una guerra sucia que terminó desapareciendo a sus líderes cívicos, sindicalistas, campesinos y defensores de los derechos humanos. La violencia rural ocasionó el desplazamiento forzado de más de medio millón de personas por causas políticas. La violencia y la pobreza rural activaron los procesos de migración hacia las selvas de Colombia, hacia los enclaves económicos y hacia las grandes metrópolis. El sistema de justicia colapsó dando paso a una profunda crisis de impunidad y corrupción.¹⁷ Con un promedio de cerca a 30.000 homicidios por año, entre los años ochenta e inicios de los noventa murió por esta causa cerca del 1% de la población censada en 1985.

A principios de la década de los noventa, el orden político y sistema social aparecían amenazados en sus cimientos. En el alto gobierno se habló de referéndum para reformar la Constitución. Como respuesta, se organizó un movimiento de opinión que desembocaría en la Constitución de 1991. Tal desenlace hubiera sido imposible sin la percepción de que el país atravesaba una profunda crisis nacional.¹⁸ De este modo, entre el final de los ochenta y el inicio de los años noventa Colombia pasó del hueco negro de la desesperanza, por la violentización generalizada de la vida ciudadana, a la materialización de un nuevo estatuto jurídico - político consignado en la redacción de la nueva Constitución Política¹⁹. La modernidad en Colombia empezaba a recibir así un nuevo refuerzo a través de la apertura económica y de la nueva Constitución.

¹⁶ Sarmiento, L. 1995. *Una nueva oleada de modernismo*. en revista Cuadernos de Economía. Santafé de Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Departamento de Teoría y Política Económica. No. 22 Pág. 244.

¹⁷ Sarmiento, L. Op. Cit. Pág. 245.

¹⁸ Palacio, M. Op. Cit. Págs. 343 y 344.

¹⁹ Viviescas, F. 1993. Op. Cit. Pág. 2.

III. La Cuestión Urbana en Colombia: de Lauchlin Currie a la Política Urbana

La historia de la planeación urbana en el país se ha desarrollado en las últimas cuatro décadas. En los sesenta fue la planeación física; en los setenta la planeación integral; en los ochenta y principios de los noventa la desregulación urbana; en 1995, con la Política Urbana *Ciudades y Ciudadanos*, se introduce la planeación estratégica, integral y participativa.

La llamada planeación física, desarrollada en el país entre 1950 y 1970, hizo énfasis en la manipulación conjunta de los atributos urbanos con miras a la construcción de espacios que obedecieran a concepciones globales pero desconociendo la importancia de intervenir sobre las dimensiones del desarrollo urbano.

La imagen social que orientó la planeación urbana durante esta etapa fue la de la ciudad moderna, caracterizada por la búsqueda de un alto nivel de integración física y social, división funcional claramente establecida, gran homogeneidad en su estructura y acceso de la población a los componentes básicos de la vida urbana: vivienda, transporte, educación, empleo e ingresos.

El esfuerzo para alcanzar estos objetivos se desplegó en el marco de la existencia de un Estado que intervenía directamente en la corrección de los desequilibrios e inequidades que el mercado y la economía generaban. Su intervención se dio en cuatro instancias diferentes: i) en la producción y financiación de vivienda para sectores bajos y medios; ii) en la producción de equipamientos colectivos, principalmente en los campos educativo, hospitalario, recreativo y de administración; iii) en la producción y financiación de infraestructura de servicios públicos; y, iv) en el control de los sistemas de financiación de la vivienda y del desarrollo urbano. Como esta intervención se produjo en el marco de relaciones intergubernamentales caracterizadas por la primacía política, fiscal y administrativa del Estado central, se concretó a través de la acción directa de las grandes empresas descentralizadas del orden nacional.

El crecimiento demográfico y físico de las ciudades fue muy acelerado y desbordó ampliamente las capacidades de generación de empleo, de producción de vivienda y de servicios públicos. La marginalidad y la informalidad urbanas irrumpieron como fenómenos perdurables, modificando radicalmente los conceptos de la planeación urbana e imagen de ciudad. El Estado y la sociedad vieron ampliamente sobrepasadas sus capacidades para ofrecer la ciudad moderna que habían prefigurado y fueron progresivamente renunciando a los conceptos originales de brindar una estructura integrada, homogénea y con acceso universal a la mayoría de los servicios urbanos considerados indispensables. El último intento serio por lograr estos objetivos, que marca además el fin de esta primera etapa, fue el realizado en el Plan de las Cuatro Estrategias (1970-1974).

La llamada planeación integral se gestó y desarrolló desde principios de los años setenta, haciendo énfasis en la manipulación global de las dimensiones del desarrollo urbano pero desdibujando la formulación y búsqueda de objetivos espaciales urbanos de carácter integral. Este tipo de planificación surge como respuesta a las limitaciones de las experiencias previas y como intento de adaptación a las nuevas realidades socioeconómicas. La característica de

la planeación integral es un cambio en la orientación prioritariamente referida a aspectos físicos y territoriales, a los planos económico, financiero, social y administrativo. El ordenamiento del territorio se disuelve al interior del planeamiento integral; queda reducido a un resultado de la regulación de las intervenciones privadas a través de las normas urbanas y ejercicios de planeación zonal integral, delimitados a algunas áreas de desarrollo crítico.

Durante las dos décadas que transcurren de las conferencias sobre Asentamiento Humanos, Hábitat I y II, las políticas de desarrollo en Colombia registran un importante énfasis en la urbanización. Esta tendencia refleja la transición y consolidación del país rural al país urbano. De hecho, la política económica cambia el énfasis de la reforma agraria hacia la urbanización con el propósito de enfrentar los problemas más álgidos de la nación.

En este sentido, uno de los acontecimientos de más relieve en los años setenta lo constituyó la puesta en marcha de la estrategia de los sectores líderes fundamentada en el desarrollo urbano. El desarrollo económico y la estrategia de los sectores líderes permitió el acceso de un importante sector de la población a los desarrollos ligados al modelo social y urbano de modernización.²⁰

Las bases conceptuales y de política de esta orientación del desarrollo colombiano están unidas al pensamiento y la influencia que en el país realizó Lauchlin Currie. A principios de los setenta, Currie convirtió la urbanización en el principal motor del desarrollo, aunque subrayó que los programas urbanos debían estar subordinados a la planificación nacional global.

Con relación al proceso de urbanización, Currie advirtió que el aumento de la productividad de la agricultura, asociado con los bajos precios y la baja elasticidad de la demanda de productos agrícolas, tiene como efecto no el incremento del promedio de ingresos de los agricultores pobres, sino el proveer oportunidades de trabajo en las ciudades y motivar la migración hacia ellas. Tal tendencia se origina tanto en los factores de expulsión como en los de atracción. Los factores de expulsión provienen de los precios e ingresos estacionarios o en descenso en términos relativos; los de atracción, de las más y mejores oportunidades urbanas de trabajo.²¹

Por ello, para los países en desarrollo la construcción en general y, particularmente la construcción de vivienda, ofrecen las mejores posibilidades para lograr un crecimiento acelerado. La demanda latente es enorme, la elasticidad del ingreso de la demanda es alta, las importaciones necesarias poco importantes y los requerimientos de mano de obra no especializada son relativamente altos. La estrategia de crecimiento acelerado se basa, entonces, en el desarrollo planificado de las ciudades. La dinámica del desarrollo urbano, como lo postuló Currie, es el mecanismo básico para el desarrollo y bienestar económico. No obstante, se requiere intervenir planificadamente el mercado, con políticas de regulación

²⁰ Giraldo, F y López H. 1991. *La Metamorfosis de la Modernidad en Colombia el Despertar de la Modernidad*. Págs 279-280

²¹ Currie, L. 1988. *Urbanización y Desarrollo*. Santafé de Bogotá. Camacol. pág. 41-42

urbana, como único camino para alcanzar un desarrollo más armónico, una vida más amable en nuestras ciudades y una mejor distribución del ingreso y las oportunidades entre la gente.

La tesis central de Currie argumenta que la combinación de un nuevo diseño urbano financiado por un sistema de ahorro e hipotecas puede tener un impacto altamente efectivo en la producción y el empleo y en la reducción de los costos urbanos. El diseño, planeación y construcción de ciudades dentro de ciudades y la captura de las valorizaciones por la comunidad, a través de un manejo y control público, pueden transformar radicalmente los diseños existentes de dispersión urbana y de sistemas de transporte que no solo son altamente costosos sino que al final no solucionan el problema primordial de las áreas metropolitanas²²

En resumen, se trataba de convertir a la construcción en un dinámico sector líder y, a través de éste, lograr el esfuerzo mínimo crítico requerido para romper los círculos viciosos del subdesarrollo y llevar la economía por el camino autosuficiente y no inflacionario de un alto crecimiento en una nación con la abundancia de recursos subutilizados como los que Colombia posee.²³

De otra parte, Currie argumentaba que la causa fundamental del problema habitacional no era la vivienda inadecuada sino los ingresos inadecuados. Los pobres son los que más se benefician de empleos bien remunerados que les proporcionan ingresos más altos para adquirir una mejor vivienda. Si un número mayor de ellos también encuentra un buen empleo, y si el stock de vivienda aumenta a un ritmo más rápido que el crecimiento de las nuevas unidades familiares mediante la construcción de vivienda decente (en vez de tugurios), entonces todas las familias pueden mejorar sus condiciones habitacionales, en cuyo caso la gran mayoría se trasladaría de su vivienda existente a otra vivienda de un nivel un tanto mejor en un sitio algo mejor. Construir directamente para los pobres, afirmaba Currie, producía vivienda extremadamente pobre en terrenos baratos que solo son baratos porque no cuentan con los servicios adecuados y están pésimamente ubicados.

En vez de desperdiciar recursos llevando servicios relativamente costosos a barrios pobres en sitios distantes, Currie instaba a que los pobres fueran llevados a aquellos lugares donde resultaría más barato proporcionar los servicios. Aunque el elemento tierra es más costoso en las áreas centrales de la ciudad, explicaba que ese era un simple pago de transferencia que no absorbía recursos reales. Además, si una corporación pública de desarrollo urbano adquiriese grandes bloques de terreno con anticipación a la construcción de las nuevas ciudades dentro de la ciudad, sería posible comprar la tierra a los precios vigentes antes de su desarrollo. La construcción de la nueva ciudad llevaría a sí misma a un aumento en los nuevos valores de la tierra que podía ser captado por la corporación de desarrollo cobrando mayores arriendos a los inquilinos residenciales, comerciales e industriales. Esto no solo eliminaría una de las más importantes fuentes de desigualdad evitando que los propietarios privados captaran el aumento en los valores de la tierra creados socialmente, sino que

²² Currie. I. *Ibid.*, pag. 25.

²³ Sandilands. R. 1990. *Vida y Política Económica de Lauchlin Currie*. Colombia. Legis Editores. pag. 266.

también permitiría a la corporación financiar un mayor número de facilidades comunitarias y subsidiar los arriendos de los inquilinos más pobres que contaran con empleos cercanos a su residencia (y de este modo impondrían menores costos de transporte a la comunidad). Esta estrategia contribuiría a si mismo a reducir la segregación social, una característica de los patrones tradicionales de urbanización en los países en desarrollo. Estos patrones subrayan la zonificación para proteger los valores de la propiedad en vecindarios más ricos y fomentan los esquemas de lotes y servicios y de autoconstrucción en áreas periféricas, en las que la vivienda usualmente se encuentra separada de las oportunidades de trabajo y de las amenidades sociales²⁴.

En las reuniones preparatorias para la conferencia del Hábitat en 1976, Currie asistió invitado por el secretario general del evento, el colombiano Enrique Peñalosa, para presentar una serie de documentos de apoyo. Entre las propuestas que presento (algunas de las cuales fueron adoptadas en la conferencia de Vancouver) señalaba que los valores de la tierra urbana debían ser recaudados a través de un gravamen que habría de llamarse recaptación (es decir, por parte de la comunidad que ha generado el aumento) y no a través de un impuesto; que la obligación tributaria debía limitarse inicialmente a las grandes ciudades o a las áreas urbanas que registren un crecimiento más rápido en el valor de la tierra, que, dentro de tales áreas, la obligación tributaria debía restringirse a la tierra exclusivamente y a tenencias familiares por encima de determinado tamaño y valor; para eximir a la gran masa de las viviendas ocupadas por sus dueños y evitar la fragmentación de lotes entre familias; que la estipulación de recaptación fuera aplicada solamente a aumentos futuros y que no fuera retroactiva; que debía basarse únicamente en el aumento en los valores de la tierra después de tener en cuenta la inflación general; y que este aumento debía evaluarse y ser pagadero cada dos años, independientemente de si la propiedad ha sido transferida o no. Estas propuestas deberían tener como resultado, como se señaló más arriba, la eliminación de una de las principales fuentes de la creciente desigualdad y proporcionar una fuente de fondos para ser invertidos en la compra de tierra destinadas a nuevas ciudades y al suministro de facilidades comunitarias.

La recomendación principal de Currie al secretario general de la conferencia de Vancouver afirmaba que "si logramos que Vancouver pida una reexaminación del diseño básico de las grandes ciudades que registran un crecimiento acelerado para corregir o evitar los males de la urbanización; para aceptar el inevitable crecimiento, al menos en los países en desarrollo, de las grandes ciudades así diseñadas; para aprobar las medidas encaminadas a garantizar que el inevitable aumento en la rentabilidad de las tierras urbanas no caiga en su totalidad en manos privadas, sino que sea captado y usado para fines socialmente benéficos, que si se permite que el automóvil particular se torne en una necesidad del transporte urbano, los países tendrán que destinar una proporción más pequeña de sus recursos a la vivienda y a otros servicios, - el logro de todo esto significaría que Hábitat habría hecho una contribución valiosa al mundo"²⁵.

²⁴ Ibid. Pags 275-276.

²⁵ Citado por Sandilands. Op Cit. pags 288-289

Si bien los énfasis en la urbanización, las políticas y los mecanismos financiero adoptados a principios de los años setenta, al igual que las diferentes recomendaciones e influencias del pensamiento de Lauchlin Currie en los diferentes legisladores y planificadores urbanos del país, han permitido un proceso sostenido de la construcción, hasta el pasado reciente Colombia había carecido de una Ley de reforma urbana y de una política urbana integral.

En parte se explica, como en su momento lo señaló Rafael Machado, porque desde las primeras y limitadas propuestas de reforma urbana, como la Ley de Techo del Movimiento Revolucionario Liberal -MRL- en 1960, “nadie tiene en claro que es una ciudad, cómo funciona y por lo tanto qué debe reformarse”. Hacia fines de los años ochenta, Jorge Valencia Jaramillo era categórico al afirmar que en Colombia no se ha podido llevar a cabo una reforma urbana: “los proyectos que han llegado al Congreso se han muerto uno tras otro, como fusilados por la espalda en una guerra sucia”.²⁶

Los proyectos de ley, presentados en estos últimos 30 años, se tipifican, según su intención, en tres categorías: los que apuntaban a la formulación de una política de la ciudad, los centrados en una política de vivienda y los orientados a la reforma del municipio. Entre los principales proyectos del tema urbano anteriores a la Ley 9ª de 1989 se tienen los siguientes:

- Proyecto de Ley de Techo, 1960
- Proyecto de Ley de Hernán Toro Agudelo, 1964
- Proyecto de Vivienda y Desarrollo Urbano, 1969, Ministerio de Desarrollo Económico
- Proyecto de reforma urbana integral, 1970, Mariano Ospina Hernández
- Proyecto de reforma urbana, 1971, Ministerio de Desarrollo económico
- Proyecto para crear las bases del ordenamiento urbano, 1978, Luis Carlos Galán
- Ley 61 de 1978, Orgánica de Desarrollo, declarada inconstitucional por la C.S.J.
- Proyecto de Ley sobre expropiación de inmuebles, 1982, Ministerios de Desarrollo Económico, Hacienda y Justicia
- Proyecto de Ley para promover el mejoramiento y ordenado crecimiento de las ciudades, 1985
- Proyecto que declara de utilidad pública e interés social la adquisición de inmuebles urbanos y autoriza la extinción de dominio, 1985, Edmundo López Gómez
- Proyecto que establece las normas básicas para una reforma urbana, 1986, U.P.
- Proyecto sobre utilización de predios urbanos, zonas de influencia en las ciudades y cabeceras municipales, 1986, Javier García Bejarano

Después de la penosa y larga historia de intentos por aprobar una reforma urbana en el país, por fin en 1989 se expidió la Ley 9ª. Esta Ley se inspiró en los principios de defender el derecho de la ciudad para todos los ciudadanos; superar las condiciones de informalidad en las relaciones comunidad - ciudad, introducir factores de racionalidad en el diseño de los centros urbanos, y, agilizar los procesos para el manejo del desarrollo urbano. A estos principios la Ley 9ª de 1989 agrega la defensa del espacio público. Esta Ley adoptó un conjunto de mecanismos de diversa índole, los cuales pueden ser utilizados para i) facilitar

²⁶ Valencia, J. 1989. *Las reformas urbanas en Colombia* en Giraldo, F. (editor). Reforma Urbana y Desarrollo Social. Santafé de Bogotá. Camacol. págs. 195-197.

la intervención de las entidades públicas en el mercado del suelo; ii) promover la gestión urbana pública; y, iii) generar marcos de concertación para la gestión privada o la gestión mixta. Para ello, se tienen diversos instrumentos legales, financieros y de gestión: bancos de tierras, derechos de preferencia, extinción de dominio, reajuste de tierras e integración inmobiliaria, contribución al desarrollo municipal, bonos y pagarés de reforma urbana, entre otros.

En los cinco años posteriores de vigencia de la Ley, estos instrumentos han sido aplicados por algunas ciudades del país (Cali y Cartagena) de manera marginal, y su efecto ha sido prácticamente nulo. Tres razones explican esta situación:²⁷

- La reducida capacidad de gestión de las administraciones municipales para la aplicación de la Ley. Falta tradición y solvencia técnica de los gobiernos locales, de las entidades nacionales que tienen responsabilidad en el tema del desarrollo urbano. Adicionalmente, en los casos donde se han realizado esfuerzos de aplicación, ellos no han tenido incidencia en la reorientación y manejo del planeamiento urbanístico, de la gestión del suelo y, por tanto, de los procesos que constituyen la prioridad en las ciudades.
- La ley presenta limitaciones conceptuales puesto que no precisa con claridad los principios, objetivos y responsabilidades públicas y privadas propias del planeamiento urbanístico.
- La ley presenta limitaciones técnicas o de procedimientos. La más importante de ellas tiene que ver con la expropiación, impracticable por la demora en los tiempos en que se pueda obtener, el costo de la indemnización y la forma de pago. También hay problemas procedimentales en la definición del desarrollo y la urbanización prioritaria, en la aplicación en la figura de extinción del dominio y en el cobro de la contribución al desarrollo municipal.

A las anteriores limitaciones hay que agregar los cambios y altibajos que sufrió la planeación urbana en la década de los ochenta. En la segunda mitad de los años ochenta, con las primeras elecciones populares de alcaldes, se introdujeron los conceptos de planeación estratégica y de gestión administrativa, relacionada esta última con los conceptos de eficiencia y eficacia. Producto de este enfoque son una serie de ejercicios de planeación de varios de los centros urbanos más grandes de Colombia en una visión prospectiva cuyo escenario es el siglo XXI. Con los cambios tanto de alcaldes como del modelo de desarrollo nacional rápidamente todos estos planes cayeron en desuso.

Desde comienzos de los años ochenta, el proceso de descentralización fue restándole al orden nacional el protagonismo que tenía en materia del desarrollo urbano. A finales de los ochenta prevalecía el paradigma de la ciudad desregulada producto de la descentralización, la desregulación económica y la modernización del Estado. A principios de los años noventa, las políticas de modernización del Estado y el desmonte de muchas de las instituciones que

²⁷ *La Política Urbana del Salto Social: Ciudades y Ciudadanía*, 1995. Santafé de Bogotá. Ministerio de Desarrollo Económico. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. págs 133 y 134.

sustentaban las más diversas formas de intervención directa, fueron abriéndole paso a la nueva imagen urbana, la de la ciudad autorregulada, al mismo paso que la intervención estatal fue perdiendo legitimidad, se fue revalorizando el papel del mercado como principal mecanismo de regulación de la actividad económica y del desarrollo urbano.

En efecto, con la idea de flexibilizar la norma urbana, se liberaron algunas ciudades o zonas de éstas, para que fueran las fuerzas del mercado las que determinaran sus tendencias de cambio sin ninguna consideración sobre su vialidad, sus infraestructura y equipamientos; esto produjo, al mismo tiempo, un aumento considerable de las transferencias a los propietarios de los terrenos sin contraprestación alguna, enormes problemas de vialidad, infraestructura y equipamientos que deberán enfrentarse en los próximos años a costos muy altos. Además, la intervención pública en los sectores de vivienda y servicios públicos abolió los subsidios a la oferta y los desplazó por subsidios directos a la demanda y promovió la participación privada en la prestación de servicios públicos domiciliarios bajo la vigilancia del Estado.

Para principios de los años noventa el concepto de planeación había perdido legitimidad y credibilidad en sus proposiciones; se habían desdibujado los espacios colectivos de la ciudad y su contribución a la formación de verdaderos ciudadanos. El plan, cuando existía, no guiaba la inversión pública y no orientaba la forma física de la ciudad, es decir, no intervenía en el manejo de los más agudos problemas de ésta. El espacio público se encontraba seriamente recortado y la gobernabilidad también muy reducida.

En este contexto se formula la política urbana del *Salto Social: Ciudades y Ciudadanía*. Esta política pretende una adecuada interpretación de los aciertos y errores de las planificaciones física e integral. En la propuesta epistemológica de la complejidad restringida, en las relaciones entre los atributos y las dimensiones, al igual que en sus articulaciones en la ciudad como espacio urbano construido y ciudad como fenómeno social complejo, el concepto de planeación se redimensiona recuperando el concepto de plan pero enriqueciéndolo con los conceptos de gestión (gerencia, eficiencia, eficacia) y participación ciudadana (concertación, pactos, gobernabilidad, veeduría pública, transparencia y democratización de la gestión pública). La Política Urbana *Ciudades y Ciudadanía* potencializa, además, la sinergia que resulta de la sumatoria entre planeación estratégica, macroproyectos y acuerdos urbanos. De este modo se incluye, por primera vez en la historia del país, una política integral de desarrollo urbano.

IV. Constitución y Política Urbana: la Ciudad como Bien Polivalente y Meritorio de Consumo Colectivo

La creciente intervención que registró el Estado en los asuntos económicos y sociales a lo largo del siglo XX dio origen igualmente a una gran preocupación por las relaciones entre el sector público y el interés público. No obstante, la definición de interés público ha sido difícil de establecer por las distinciones implícitas que incluye. Una se establece entre la acción colectiva y la acción individual; otra, entre la acción pública (gubernamental) y la acción privada. Estas distinciones se relacionan a la vez con la razón por la cual los miembros de un

grupo están persuadidos o impelidos a buscar una solución colectiva a cierto problema, en lugar de recurrir exclusivamente a la acción individual. Esta razón expresa, de cierta manera, el deseo de la acción colectiva, que se encuentra en muchas demandas de provisión pública de bienes y servicios, que surge cada vez que un grupo siente que no puede alcanzar sus objetivos sin su ayuda.

A su vez, la acción colectiva se relaciona con los bienes públicos. Existen tres clases de bienes públicos: i) los que se derivan de características intrínsecas (quizá técnicas) de bienes específicos que generan externalidades que no se negocian efectivamente en el mercado; ii) los que se derivan de las imperfecciones existentes en los mecanismos del mercado (más bien que en la naturaleza de los propios bienes o servicios); iii) los que no se derivan de bienes y servicios específicos sino de ciertos aspectos de la calidad o de la naturaleza del ambiente.²⁸

La ciudad es un bien público, en razón a sus características básicas, por las imperfecciones del mercado y por los aspectos de la calidad o la naturaleza del ambiente. En primer lugar, puede afirmarse que una característica básica de la ciudad es ser un bien meritorio de consumo colectivo, es decir, fundamental para garantizar el bienestar y la participación ciudadana en la vida democrática. Desde una perspectiva económica, la ciudad es también un bien polivalente, esto es, la conjunción de bienes específicos de diverso orden y naturaleza. En segundo lugar, la ciudad es escenario privilegiado de una imperfecta operación de mercados: el suelo urbano, el espacio público, los servicios colectivos domiciliarios, las vías y el transporte son generadores de diferentes tipos de externalidades. En tercer lugar, la construcción del espacio urbano, dependiendo exclusivamente de la operación exclusiva del mercado, a la par de las economías urbanas que genera, no tienen en cuenta los costos sociales y ambientales, por lo cual es necesaria la intervención del Estado, atendiendo su función social y de facilitador del desarrollo económico.

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

En su dimensión económica, la ciudad debe entenderse como un bien polivalente; es medio de consumo y medio de producción, utilizando la terminología de la economía política, es la articulación compleja de bienes privados, públicos, club y meritorios, utilizando la terminología neoclásica. De acuerdo con esta última, las diferencias entre los tres primeros bienes depende de las características que posean respecto a dos condiciones: la rivalidad y la exclusividad en el consumo. En los extremos se encuentran los bienes privados y públicos, en los primeros hay rivalidad y exclusividad en el consumo; en los segundos no hay ni rivalidad ni exclusividad, en la mitad de este espectro están los bienes club donde hay rivalidad parcial y exclusividad. Los bienes meritorios, aunque de una familia diferente de la de los tres anteriores, deben ser considerados en el estudio de la ciudad.

²⁸ Steiner, P. 1992. *El sector público y el interés público* en Haveman, R. y Margolis, J. Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales. México. Fondo de Cultura Económica, págs 17-ss

Un bien se convierte en meritorio cuando la sociedad, la ideología, la moral o la ética consideran que ningún individuo debe ser sustraído a la posibilidad de consumirlo. Este alejamiento se considera atentatorio de su dignidad fundamental, de su condición de ser humano con igualdad de derechos y deberes a los de sus semejantes.

Haciendo un paralelo con el derecho de la ciudad, como bien meritorio de consumo colectivo, Habermas ha puesto de presente que no puede existir democracia política ni ciudadanía efectiva sin garantizar a todos y cada uno de los ciudadanos un mínimo óptimo de derechos sociales, económicos y culturales.

El derecho a la ciudad hace parte de los principios que vuelven posible el proceso de legitimación de normas y derechos positivos. Tales principios son los llamados derechos básicos. Los derechos básicos, según Habermas, condicionan la posibilidad de un consenso racional acerca de la institucionalización de las normas del actuar. Estos derechos son: i) derecho a igual libertad de acción, ii) derecho a la libre asociación de los individuos, iii) derecho a la protección de los derechos individuales, iv) derecho a la igual oportunidad de participar en los procesos de formación de opiniones y voluntades, y v) derecho a garantizar las condiciones de vida sociales, técnicas, económicas y culturales necesarias para el ejercicio de los anteriores derechos.

Los derechos básicos fundamentan el «status» de ciudadanos libres e iguales. Para que este fin pueda ser alcanzado, sin embargo, es necesaria la satisfacción de ciertas condiciones vitales. Los derechos que satisfacen tales condiciones pertenecen a los así llamados derechos sociales básicos. Los derechos sociales básicos (v) son, por lo tanto, una condición necesaria para que los demás derechos básicos (i a iv) puedan ser ejercidos. En este sentido, ellos forman parte necesariamente de un sistema legal del cual puedan derivarse derechos positivos. El no reconocimiento de derechos básicos implica la imposibilidad del propio discurso de legitimación y, consecuentemente, de todos los demás derechos positivos.

En resumen, la satisfacción de las necesidades básicas - derechos del individuo es condición necesaria para la autoestima del individuo, para su respeto por los demás y para el respeto a los principios de la sociedad. Si sus propias necesidades básicas - derechos no son respetados no es razonable esperar que el individuo se identifique con las normas de la sociedad. La atribución de derechos sociales básicos es, así, una condición mínima para que un individuo pueda reconocer en las normas de la sociedad el respeto por su propia persona. Una condición mínima, por ende, para que el individuo quiera comprenderse como integrante de una comunidad moral.²⁹

El énfasis de la política social en nuestras ciudades recae en los denominados bienes meritorios, que además de mostrar los mayores efectos relativos sobre la distribución del ingreso, son los que en concepto del Gobierno mejor desarrollan el capítulo de los derechos sociales consagrados en la Constitución de 1991, y consolidan al Estado Social y Democrático de Derecho.

²⁹ Sarmiento, L. 1996. *Utopía y Sociedad, una propuesta social para la Colombia del siglo XXI*. Santafé de Bogotá. Fescol.

V. La Aplicación de una Política Urbana respaldada en una propuesta de Sociedad Democrática y de Derecho

Siguiendo los lineamientos de la Constitución Política de Colombia, los objetivos de la Política Urbana *Ciudades y Ciudadanía* buscan articular el Plan Nacional de Desarrollo a los propósitos del desarrollo urbano y articular la gestión local de desarrollo alrededor de los objetivos del desarrollo urbano. Con estos fines, el proceso seguido presenta importantes avances tanto las políticas sectoriales de vivienda social urbana, agua, acueducto y alcantarillado, como en las estrategias que hacen parte de la Política Urbana.

La política de vivienda social urbana focaliza el subsidio familiar de vivienda en los estratos más pobres y vulnerables de la población. Este subsidio se articula a programas complementarios de mejoramiento del espacio y de la infraestructura de servicios comunitarios, con el fin de promover un desarrollo urbano integral y ordenado. El subsidio fortalece el vínculo entre el ciudadano y el Estado, aprovecha las ventajas del libre mercado, permite al beneficiario escoger la solución que mejor se ajusta a sus necesidades y sirve como medio eficaz para promover la organización comunitaria.

Entre los objetivos de la política de vivienda esta la realización de 606.000 soluciones de vivienda social urbana. Con el cumplimiento de esta meta en el cuatrienio 1994-1998 el déficit de vivienda se reducirá en cerca de 41%. Además, se busca la promoción, con los municipios, de procesos de reforma urbana que permitan habilitar tierras aptas para vivienda social y de ordenamiento urbano, apoyados con los instrumentos financieros, de planeación y gestión definidos por la Ley 9ª de 1989, como bancos de tierras, enajenación voluntaria, proyectos de renovación urbana, integración, reajuste de tierras, extinción del dominio y expropiación.

El Plan de agua busca ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de acueducto y alcantarillado, y crear las condiciones que permitan la modernización y el desarrollo del sector agua potable y saneamiento básico. Los objetivos del Plan son: i) alcanzar un cubrimiento de acueducto y alcantarillado acorde con el nivel y perspectiva de desarrollo del país, mejorar las condiciones de salubridad de la población y disminuir los desequilibrios regionales en el cubrimiento de los servicios. En 1988 se llegará a coberturas totales promedio de 90% en acueducto y 77% en alcantarillado, lo cual beneficiará a 6.8 millones de habitantes adicionales con servicio de acueducto y 6.7 millones con sistema de disposición de aguas residuales; ii) mejorar la calidad de los servicios de acueducto y saneamiento básico para todos los habitantes con conexión y disminuir la vulnerabilidad de los sistemas de abastecimiento, y, iii) consolidar el proceso de modernización institucional del sector, promoviendo la transformación de las entidades operadoras y la participación del sector privado y de las comunidades en la gestión de los servicios.

Los principales avances de la aplicación de la Política Urbana, en particular en lo referido a **los Acuerdos Urbanos y los Macroproyectos**, se describen a continuación (en la matriz anexa se presentan los acuerdos urbanos por estrategia, programas, áreas, participantes y fase de desarrollo).

**Matriz de Presentación de las acciones adelantadas por el Ministerio de Desarrollo Económico
en cumplimiento con la Política Urbana**

Programa	Área	Participantes	Contacto inicial	Diseño convenio	Convenio firmado	Plan de acción	Apoyo efectuado
Acciones integrales de coordinación	Asentamientos Urbanos						
	Cumbre Mundial Habitat I - Estambul a realizarse en junio de 1996	Gobierno y sectores de la sociedad civil	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
	Encuentro Pensar la Ciudad	Colecultura - Sectores de Investigación	XXX				XXX
	Lectura de Política Urbana - Medellín	Representantes de la ciudad	XXX	XXX	XXX	XXX	
	Estudio sobre transporte urbano	Naciones Unidas y DNP	XXX	XXX			
	La estrategia de ciudades sostenibles	Minambiente y U. Nacional	XXX				
	Vision Villavieco	Alcaldía y sectores de interés ciudad	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
	Propuesta Espacio Público y Transporte para la ciudad de Medellín	Programa CODI 93-001	XXX				
	Proyecto Tímbal - Central, Bogotá	Alcaldía Empresa de Avenueducto	XXX	XXX	XXX	XXX	
	Plan estratégico y proyecto la Pepa en Cartagena de Indias	Administración de la ciudad y representantes del sector privado	XXX	XXX	XXX		
	Ordenamiento y Conservación urbana en Monipox	Administración municipal sector turístico	XXX				
	Integración metropolitana Pereira - Fije caletero	Municipios del área Metropolitana Corporación Autonomía Regional	XXX	XXX	XXX	XXX	

Matriz de Presentación de las acciones adelantadas por el Ministerio de Desarrollo Económico en cumplimiento con la Política Urbana

Estrategia	Programa	Área	Participantes	Solicitado	Viabilidad MDDE	Acuerdo	Esquema institucional	Plan de apoyo	Gestión y apoyos
Coordinación para asistencia técnica y apoyo en planificación y gestión urbana	Programas para asistencia técnica y apoyo sectorial	Programa La Cultura del Agua	Municipios, departamentos, y centros educativos		XXX	XX	XXX	XXX	
		Transformación institucional empresas prestadoras de servicios públicos	Municipios, departamentos, sector privado y empresas prestadoras de servicios		XXX	XX	XXX	XXX	
		Programa de asistencia técnica al sector de agua potable y saneamiento básico	Corpes, gobernaciones, ONG y sector privado		XXX	XX	XXX	XXX	XXX
		Programa de vivienda Red de Solidaridad Social	Red de Solidaridad, Comités Técnicos Sectoriales y mesas de solidaridad		XXX	XX	XXX	XXX	XXX
		Programa de Vivienda y entorno VIGN	Municipios, departamentos, regionales e Inurbe		XXX	XX	XXX	XXX	XXX
		Plan Colera	Municipios, departamentos, corporaciones regionales		XXX	XX	XXX	XXX	
		Plan Urbaba de Antioquia para el sector agua potable (Chico - Antioquia - Córdoba)	Departamentos, empresa de acueducto, Corp. Regionales y Comité de Cafeteros		XXX	XX	XXX	XXX	XXX
		Prevención y atención de desastres	Ministerio del Interior		XXX	XX	XXX	XXX	
		Proyecto de modificación a la Ley de Reforma Urbana	Sector privado, sociedad civil		XXX	XX	XXX	XXX	XXX
		Acciones de reglamentación y ajustes de marco normativo	Reglamentaciones a la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios	Municipios, Departamentos, Empresas prestadoras de Servicios		XXX	XX	XXX	XXX
Reglamento del Programa de Vivienda Urbana Integrado a la Red de Solidaridad	Entidades de ejecución de recursos del programa			XXX	XX	XXX	XXX	XXX	

1 Acciones integrales de coordinación

1.1 Asentamientos urbanos

1.1.1 Coordinación Secretaria Técnica Comité Nacional Preparatorio Hábitat II

Para preparar la participación de Colombia en esta conferencia y sus actividades relacionadas, el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable ha instaurado el Comité Nacional Preparatorio y la Consulta Nacional. El primero lo conforman representantes de cuarenta entidades del sector académico e investigativo, Ong, sector privado, representantes del gobierno que tienen que ver con aspectos del desarrollo urbano colombiano. El segundo, es un mecanismo diseñado para la concertación con las regiones, la sociedad civil y la administración pública las políticas, programas y proyectos que se definen desde el nivel central. El Comité Preparatorio fue establecido por una convocatoria en noviembre de 1994. Ha realizado análisis de la política urbana y de políticas sectoriales en materia de vivienda y desarrollo urbano, con el propósito de fortalecer y formulación y discusión.

Se creó un Subcomité de Indicadores para proponer un sistema integral de información que permita conocer y evaluar la situación y evolución de la realidad urbana y de vivienda en su potencialidad y problemática. Este subcomité ha trabajado el documento "Principios conceptuales del sistema de indicadores urbanos para Colombia", lo presentó en la Reunión Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y en la Reunión de Ministros de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe, realizada en Santiago de Chile en noviembre de 1995. De esta última reunión se definió el "Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos". Además, se elaboró el reporte Programa de Indicadores - Control de los Asentamientos Humanos - Información sobre Colombia y Santafé de Bogotá, octubre de 1995. En este momento está trabajando en el desarrollo instrumental del sistema de indicadores urbanos.

Se integró el Subcomité de Mejoras Prácticas para fortalecer el conocimiento de las prácticas exitosas a nivel regional, nacional e internacional, como parte del proceso preparatorio Hábitat II en Colombia y de fomentar la reflexión teórica y conceptual del desarrollo urbano sostenible, la interacción de la acción estatal y ciudadana y el ajuste y flexibilidad de políticas. Este subcomité trabajó en la captación y sistematización de experiencias a ser enviadas al Programa de Mejores Prácticas de Nairobi, se envió información al Coordinador Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Reforma Urbana para el desarrollo de la convocatoria "Gestión urbana para una ciudad solidaria, sostenible, eficiente y habitable para el siglo XXI", y trabaja en la producción de material gráfico y escrito de las prácticas exitosas a ser llevadas a Estambul.

Las principales acciones propuestas para el largo plazo en el marco de este macroproyecto son continuar el método de trabajo establecido con participación de la sociedad civil y consolidar las propuestas para el desarrollo de los compromisos adquiridos en el marco de la

Conferencia y la implementación de las propuestas del sistema de indicadores urbanos, la cooperación nacional e internacional y el Plan Nacional de Acción.

1.1.2. Libro "Pensar la ciudad"

El Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, en coordinación con el Proyecto Central de Apoyo a la Política de Vivienda y a la Gestión Urbana y con la cofinanciación de Instituto Colombiano de Cultura -Colcultura- se propone, dentro de la estrategia Acuerdos Urbanos, producir un libro con el objetivo de difundir la reflexión sobre los problemas urbanos desarrollados a partir de la lectura de la ciudad realizada por pensadores de diferentes disciplinas. Para el evento se realizó una convocatoria a un grupo de pensadores para que elaborara su reflexión sobre la ciudad y se llevó a cabo, en febrero del año en curso, un seminario para la puesta en común de las diferentes reflexiones. En el momento se ha planeado la selección y aprobación de documentos para su publicación, la edición y publicación del libro y la difusión de texto a través de diversos medios.

1.1.3. Lectura de la Política Urbana Nacional desde el Área Metropolitana de Medellín

Con ocasión a la reunión preparatoria para la Cumbre de Ciudades en Estambul, realizada en Medellín durante el 11 y el 15 de marzo de 1996, se apoyó técnica y financieramente al Área Metropolitana de Medellín para realizar la Lectura de la Política Urbana Nacional. Este documento fue elaborado por 5 consultores de reconocida experiencia académica y se discutió en consulta urbanas con entidades gubernamentales, la universidad, los gremios, la comunidad organizada y los sectores políticos.

Esta lectura tenía como objetivo analizar la Política Urbana Ciudades y Ciudadanía, en su carácter de marco articulador entre el nivel nacional y territorial, y promover la definición de una política urbana para Medellín y los municipios que conforman el Área Metropolitana de Medellín y el Valle de Aburrá. Se pretendía, además, impulsar nuevos enfoques analíticos sobre la ciudad para la comprensión de su problemática urbana y la definición de instrumentos apropiados para su tratamiento; identificar prácticas urbanas exitosas para promover la gestión urbana; suministrar elementos para complementar el plan de desarrollo municipal con un plan de desarrollo urbano; suministrar los criterios y conceptos sobre la ciudad para la discusión sobre el futuro urbano integral de Medellín y su Área Metropolitana; y, crear escenarios para un debate participativo sobre el proyecto de ciudad y área metropolitana de Medellín.

Como tareas a seguir se tiene articular el proyecto de manera directa con los planes y programas de gobierno de los municipios metropolitanos; articular el proyecto con el plan estratégico de la Consejería Presidencial para la Competitividad; promover la conformación de un foro permanente de reflexión y retroalimentación a las instancias gubernamentales, sobre la problemática urbana y alternativas de solución; y, enmarcar las experiencias exitosas de planificación y gestión urbana metropolitana en relación con el enfoque y estrategias del proyecto, buscando su retroalimentación.

1.1.4. Apoyo a la formulación de una política de transporte urbano

El transporte urbano ha sido tradicionalmente analizado desde una perspectiva sectorial y tecnocrática, desconociéndose su carácter integrador e interdimensional. Por lo anterior, el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable se plantea la necesidad de apoyar el desarrollo de estudios y discusiones sobre el transporte urbano dentro de los lineamientos propuestos por la Política Urbana que aporten a su conocimiento y permitan la formulación de una Política de Transporte y de instrumentos de intervención en el sector. Para el cumplimiento de este objetivo el Viceministerio ha realizado diferentes consultorías y estudios para la generación de intercambios de experiencias en el sector, la reorganización institucional, el apoyo a la gestión del sector, la conformación de centros de documentación y ha propuesto la creación, dentro de su estructura, de la Dirección Nacional de Transporte Urbano.

1.1.5 Misión Villavicencio: Construyendo la ciudad del futuro

El proyecto se incluyó en el plan de desarrollo del municipio como respuesta a los impactos económicos, sociales, ambientales y poblacionales que la ciudad sufriría en razón a la vía al Llano, del agotamiento o surgimiento de explotaciones petroleras y al comportamiento de los cultivos ilícitos. Su costo estimado, en lo referente a recursos públicos, asciende a \$4.000 millones (pesos de 1995) y su ejecución tomará dos años.

El objetivo de este macroproyecto se consolidará mediante las siguientes acciones: proyectar la ciudad en el nivel nacional y consolidar su inserción en el mercado nacional con acciones estratégicas que la preparen para el siglo XXI; evaluar y desarrollar alternativas para el manejo de los impactos que ocasionarán los macroproyectos en curso; definir una alianza estratégica con Santafé de Bogotá por medio del desarrollo de proyectos conjuntos; elaborar una agenda conjunta de gestión con los diferentes niveles de gobierno, el sector privado y los nuevos inversionistas sobre los temas de competitividad, empleo, ordenamiento urbano, transporte, servicios públicos y seguridad; consolidar el papel regional de Villavicencio como motor del desarrollo del oriente colombiano; elaborar estudios e instrumentos técnicos que apoyen la toma de decisiones, e, impulsar los proyectos sociales y culturales para la formación de la identidad, los valores ciudadanos y la capacidad de la población local para resolver sus prioridades.

1.1.6 Medellín: una propuesta de Reordenamiento Urbano con base en el Tren Metropolitano y la Recuperación del Río

La puesta en funcionamiento del Tren Metropolitano junto con la recuperación del río permite un replanteamiento del espacio público de la ciudad de Medellín. Esta renovación de la ciudad conformaría una experiencia ciudadana nueva que implica un cambio en el esquema de planeación, una resignificación de la arquitectura y del urbanismo y una redefinición de la política y de la cultura. El objetivo principal de esta propuesta es replantear el Plan de

Desarrollo que se viene ejecutando en Medellín desde 1985. En el desarrollo de este proyecto se han realizado discusiones con los consultores, visitas y estudios fotográficos de la ciudad de Medellín y se han reformulado los términos de la propuesta tanto a nivel teórico como gráfico. Por ahora la prioridad es brindar el apoyo técnico y soporte institucional para el desarrollo de un acuerdo urbano que permita materializar en el Plan Estratégico actualmente en desarrollo.

1.1.7. Acuerdo Urbano: Tintal Central

Desde 1990, Santafé de Bogotá ha incorporado como suelo urbano algunos terrenos localizados en su borde occidental, como estrategia para la generación de vivienda de interés social. Uno de los proyectos piloto de este proceso es la incorporación de los terrenos denominados Tintal Central, que comprenden un área aproximada de 1000 hectáreas y la posibilidad de albergar cerca de medio millón de habitantes en 80 mil nuevas viviendas.

El objetivo central es la realización de un proyecto urbano que concreta una "Visión de Futuro Deseable" establecida por el Plan de Ordenamiento Urbano, el cual se adelanta por el sistema participativo de "concertación" como instrumento de gestión que asocia a los propietarios de los terrenos sin urbanizar como ya desarrollados de manera informal, con las empresas de servicios, la administración distrital y las entidades del nivel nacional y del sector privado. El macroproyecto pretende el mejoramiento integral de la zona a través de una articulación física y urbanística con las propuestas de manejo acordes con las situaciones particulares, que propicie la participación de la totalidad de los actores que deben aportar a la consecución de los objetivos y que reciben beneficios de ellos, así como el desarrollo de un sistema novedoso de gestión participativa y coordinada.

Entre las acciones adelantadas se estableció la necesidad de un crear un Acuerdo Urbano a través de la figura de contrato interadministrativo para formalizar las acciones de cooperación, apoyo mutuo y complementariedad entre el Ministerio y el Distrito, como garantía de factibilidad técnica, económica, jurídica y administrativa de desarrollo de macroproyectos urbanos, en el marco de la política urbana del Salto Social. Se dio trámite de Inurbe a la negociación de subsidios para mejoramiento y para vivienda nueva.

1.1.8. Plan estratégico de Cartagena Siglo XXI y Macroproyecto La Popa

a. *Plan estratégico de Cartagena Siglo XXI*

La iniciativa surgió de la Alcaldía de Cartagena que, con el apoyo del Gobierno nacional, convocó a los gremios, universidades y medios de comunicación con el objetivo de concertar un Plan Estratégico que permitiera fortalecer las condiciones de Cartagena de Indias para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, haciéndola una ciudad más atractiva y competitiva económicamente y situándola como centro productivo y de servicios del área Caribe.

Dentro de las actividades logradas se encuentra la definición del diagnóstico, objetivos del plan, líneas estratégicas, objetivos y actividades del plan; y, la definición de proyectos por líneas estratégicas y redacción del plan. Como tareas pendientes se encuentra la ejecución y seguimiento del proyecto. Las líneas estratégicas definidas son las siguientes: Ciudadanía e integración social, calidad de vida y del medio ambiente, capacitación del recurso humano, desarrollo del turismo, puerto integral y servicios de apoyo a los sectores productivos.

b. El macroproyecto La Popa

Este macroproyecto está encaminado al desarrollo de una acción demostrativa en vivienda y entorno para la promoción de la recuperación ambiental de la Popa, mejorando el asentamiento humano. Dentro de este proyecto se elevará económicamente la competitividad de la ciudad, se producirá la infraestructura del espacio intraurbano haciéndolo más eficiente y se mejorará la calidad de vida de los habitantes de la región. Para que éste constituya un macroproyecto urbano ligado a las estrategias del plan de desarrollo, es necesario ampliar el área física de actuación no sólo al interior del cerro La Popa, sino a una zona urbana más extensa.

1.2. Macroproyectos

1.2.1. Renovación del Distrito Central de Barranquilla, zona de Barranquillita

El área del proyecto se encuentra en sector occidental del Distrito de Barranquilla, en la zona Barranquillita, anexa al centro de la ciudad. Los principales problemas que presentan sus habitantes son inaccesibilidad vial a la zona por saturación de vías al centro y muy alto deterioro de las propias; desorden en la ocupación y uso del espacio, especialmente por los buses urbanos e interurbanos; alta desocupación de los predios, falta de mayor integración a la dinámica del centro y de la zona industrial de Barranquilla, ocupación subnormal tuguerial por población migrante y deterioro ambiental severo.

Los objetivos correspondientes son la renovación y revitalización de las principales funciones urbanas con respecto a la reestructuración urbana, desarrollo de sistemas de transporte funcionales y seguros, mejoramiento del medio ambiente; mejoramiento de códigos y requisitos, aplicación de un plan de nuevos usos del suelo en Barranquillita, y la construcción de proyectos de infraestructura y equipamientos estratégicos. Para el desarrollo de este proyecto se plantearon las siguientes estrategias: formación de un consenso ciudadano e institucional para el desarrollo del proyecto, establecimiento de una coordinación interinstitucional, establecimiento de una empresa de desarrollo urbano, formación de una asociación de fideicomiso de terrenos, y, ejecución de proyectos estratégicos.

Los principales avances del proyecto son la formalización de un acuerdo interinstitucional para la ejecución del proyecto, determinación de áreas y componentes estratégicos de actualización, complementación y ejecución, iniciación de un plan de trabajo para seis meses.

presentación de una solicitud de cooperación técnica internacional al gobierno japonés; formulación técnica del proyecto que incluye la descripción y complementación de la propuesta, diseño estratégico de gestión, registro y gestión ante el BPIN y fuentes de financiamiento nacional y regional de los proyectos estratégicos y las preinversiones requeridas; estudio de viabilidad del proyecto que incluye la gestión de compromisos financieros e institucionales, diligenciamiento normativo ante el Consejo Distrital para obtener facultades con el propósito de regular la intervención sobre la zona; apalancamiento financiero en 1995 por parte del presupuesto nacional y gestión de recursos para 1996 y 1997.

1.2.2. Recuperación del área urbana entre las quebradas la Yesca y la Aurora de Quibdó

Este proyecto es prioritario en razón al alto deterioro calidad de vida de los habitantes y del medio ambiente de las riberas y de los propios causes de las quebradas en cuestión, en el municipio de Quibdó, Choco. El proyecto tiene como objetivo central la recuperación y reordenamiento de dos kilómetros cuadrados, 45% del área urbana del municipio de Quibdó, que se encuentra en condición de subnormalidad. El grupo de personas beneficiadas es 21 000 donde un 45% son menores de 14 años.

El objetivo central se piensa consolidar mediante la dotación de infraestructura básica para la zona: reubicación de las viviendas que en la actualidad se encuentran en áreas de riesgo, riberas y causes de las quebradas, aplicación de instrumentos de reordenamiento urbano, mejoramiento de las condiciones del medio ambiente, recuperación de la gobernabilidad del ordenamiento sobre la zona y construcción de proyectos de infraestructura y equipamientos estratégicos. Las estrategias planteadas son el diseño y consenso del esquema de gestión del proyecto que garantice la efectividad del mismo, promoción de la participación ciudadana e institucional para el establecimiento de una coordinación firme del proyecto y el desarrollo de todas las etapas del mismo, coherencia con la Política Nacional Urbana, ejecución de proyectos estratégicos y garantizar el mantenimiento de la zona y sus proyectos derivados.

El proyecto se ha avanzado en la formalización de un acuerdo general entre la Alcaldía, Codechocó y MDE y gestión para la captación de recursos de cooperación técnica internacional; diseño de alcantarillados y canalización de las quebradas propuestas del proyecto piloto de reubicación de ocupantes del cauce y de programas socio-económicos.

2. **Coordinación para asistencia técnica y apoyo en planeación y gestión urbana**

2.1. **Planificación urbana**

2.1.1 Plan de Ordenamiento Urbano para Leticia

Leticia, con 18.000 habitantes, es el principal centro urbano de la Amazonia colombiana, con una amplia injerencia de los países limítrofes, Perú y Brasil. Presenta un proceso de

crecimiento urbano relativamente amplio y complejo (crecimiento de 4% anual), expresado en altos índices de hacinamiento y de caótico desarrollo urbanístico en los últimos años. El desarrollo de Leticia está condicionado por tres políticas nacionales: la política de fronteras por ser Leticia el único centro urbano del país que limita con dos naciones y está conurbada con Tabatinga, Brasil; la política del medio ambiente, por estar localizada en un entorno de alta vulnerabilidad ambiental y estar rodeada de reservas forestales; y, la política de atención a grupos vulnerables y minorías indígenas. Estas políticas y los planes estratégicos para el departamento del Amazonas y del Corpes establecen como prioridad la realización del Plan de Ordenamiento para la Ciudad y el plan de gestión del mismo, los dos bajo el apoyo y orientación del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable

El Plan de Ordenamiento Urbano para Leticia busca convertirse en una herramienta de ordenamiento urbano actual y de planificación del desarrollo urbano futuro, que garantice condiciones de sostenibilidad ambiental en el medio amazónico y responda a las expectativas de la ciudad de desarrollo económico potenciando sus ventajas competitivas, respondiendo a las necesidades de sus habitantes y de servicios sociales.

Se previeron las siguientes etapas para la construcción del plan: i) diagnóstico desde el nivel regional y local para el plan de ordenamiento, ii) análisis de las directrices derivadas del contexto nacional, regional y departamental; iii) definición de la estrategia y líneas de acción establecidas por el Plan de Desarrollo Municipal; iv) definición de líneas estratégicas y escenarios posibles de ordenamiento humano; v) definición de planes estructurantes urbanos; vi) definición de instrumentos y mecanismos de gestión del Plan; y, vii) diseño del plan de acción urbana.

2.1.2 Plan de Ordenamiento de Nuevo Colón - Putumayo y Area del Corredor Vial de influencia

Nuevo Colón, Putumayo, es considerada zona de incidencia nacional por encontrarse en un paso fronterizo del Amazonas y por contar con ecosistema estratégico, no obstante presenta asentamientos indígenas con altos niveles de pobreza, tierras de colonización y violencia por presencia guerrillera y paramilitar. Por las anteriores condiciones descritas y por los efectos sobre los asentamientos humanos que implicarán la construcción del nuevo paso fronterizo, la vía que conectara al Perú con Venezuela por el piedemonte amazónico y la construcción del Centro Nacional de Atención de Fronteras (CENAF), el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable ha estructurado la asistencia técnica al nivel local y regional fundamentalmente a través de la participación en colaboración del Plan de Ordenamiento para el Area de Nuevo Colón con la proyección de adelantar un Plan Regional sobre el corredor urbano Nuevo Colón - La Hormiga - Puerto Asís

El Viceministerio asumió esta responsabilidad como mecanismo estratégico para la planificación de los asentamientos de frontera y la minimización de los impactos físicos, sociales y económicos causados por la apertura del paso fronterizo en la zona del piedemonte amazónico, identificar proyectos prioritarios y promotores de procesos, dar instrumentos técnicos y legales a la administración municipal y buscar su fortalecimiento y

contar con el punto de partida a la visión regional y binacional. Para la elaboración del plan se han definido tres fases: recolección de información y elaboración del diagnóstico general de la situación reciente; elaboración del plan de ordenamiento y su instrumentalización; y, la gestión del plan.

En este sentido, el Viceministerio presenta los siguientes logros: i) firma de un Acuerdo Binacional para la planificación de asentamientos humanos, como documento marco para los dos países; ii) generación de un esquema institucional para la implementación y desarrollo del plan a través del Comité Nacional con participación del Mininterior, Minambiente, Instituto Nacional de Vías, Incora, Cancillería y MIndesarrollo, un comité técnico en cabeza del MIndesarrollo y con la participación del Corpes, Corpoamazonia, Planeación Departamental y la Alcaldía de San Miguel y un comité de participación presidido por el Gobernador del Putumayo, Mininterior y las diferentes comunidades de la zona, iii) clarificación y toma de decisiones sobre los usos del suelo y la actual configuración urbana del casco urbano de Nuevo Colón; y, iv) diagnóstico y lineamientos básicos para la definición del Plan de Ordenamiento

2.1.3. Plan de Ordenamiento Urbano para Neiva - Huila

El objetivo básico por parte de la administración municipal, con el apoyo del Viceministerio y del Inurbe, con la elaboración del Plan de Ordenamiento Urbano es orientar los esfuerzos hacia la atención de los problemas estratégicos de la ciudad. El proceso se encuentra en el proceso de definición. Hasta el momento se hecho: i) una identificación preliminar del problema, conjuntamente con el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, ii) una propuesta de contenido general del trabajo; iii) una reunión con el Inurbe para establecer modalidades de coordinación; y, iv) está prevista una reunión con el DAPM para discutir la propuesta de contenido de trabajo, que incluye la definición de los temas prioritarios para el desarrollo de la ciudad, definición de las estrategias adecuadas y de temas para su desarrollo

2.2. *Estrategia de asistencia técnica y apoyo*

2.2.1 Asistencia Técnica a los departamentos

- Convenios de acuerdo urbano de carácter departamental entre el Ministerio, el Corpes y los departamentos

Uno de los programas básicos de la Política Nacional Urbana Ciudades y Ciudadanía lo constituye los Acuerdos Urbanos con los municipios, distritos, departamentos, Consejos Regionales de Planificación y Consejerías Presidenciales, como instrumentos del ejercicio de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. Su objetivo es realizar acciones conjuntas de asesoría, capacitación, asistencia técnica en cada una de las direcciones del Viceministerio y fortalecer el ente departamental en las funciones de asistencia técnica a los municipios de su jurisdicción. Este convenio se encuentra en revisión en la Oficina Jurídica del Viceministerio

Una vez se formalice el convenio se iniciará la programación de eventos de capacitación y asistencia técnica.-

- Tecnologías

El decreto 2152 de 1992 coloca a la Dirección de Vivienda como función actualizar el diagnóstico del sector de los asentamientos en los temas de gestión de vivienda, construcción y producción de insumos y propiciar la elaboración de estudios e investigaciones respecto a este sector. Esta Dirección se propuso elaborar los términos de referencia para el tema tecnológico para generar acciones de promoción, regulación, control y seguimiento del stock tecnológico existente en el país. El propósito es crear dentro del Comité Interinstitucional de Asistencia Técnica un nuevo frente de trabajo con el tema tecnológico e incorporar al mismo los avances que pueden alimentar esta iniciativa, frente a tecnologías apropiadas y ambientalmente limpias.

- Financiamiento

La Dirección de Vivienda del Viceministerio ha priorizado el tema de financiamiento con el objetivo de contrastar los resultados de la ejecución de la política de vivienda social urbana con subsidio y crédito durante el periodo 91-94 y 94-95, según departamento, rango de ingresos y tipo de solución con los resultados que por rango de ingresos y departamento arrojen las estadísticas sobre el régimen cuantitativo y cualitativo de vivienda. Además, un estudio del grado de dispersión de la financiación del desarrollo urbano. La primera parte del trabajo ha implicado la constitución y validación de cifras en un proceso de seguimiento a la ejecución de la política. En la segunda parte, se han elaborado una serie de matrices con información relativa a programas de carácter urbano, por entidad y por departamento

- Tarifas de servicios de asistencia técnica

El Viceministerio tiene la tarea de proponer parámetros que fijen criterios de cobro del servicio de técnica y realizar una aproximación al tema tarifario en un ambiente de consenso y solidaridad, producto del cual las entidades encargadas de ofrecer servicios de asistencia técnica en proyectos de vivienda social, asuman tanto el marco de política propuesto como la perspectiva de asesoría que el Ministerio y el Inurbe ha propuesto en el desarrollo de la política de vivienda social urbana. Entre las actividades realizadas se encuentra la elaboración del proyecto de reglamento de tarifas para los servicios de asistencia técnica en programas de mejoramiento de vivienda de interés social. Este proyecto es válido para Santafé de Bogotá, por tanto es necesario un trabajo de adaptación en cada departamento, así como también para los otros tipos de solución como el programa de mejoramiento integral de vivienda y entorno.

- Subsidio Municipal de Vivienda

El objetivo de este proyecto es proponer un marco normativo que regule la obligación de los municipios de participar en la cofinanciación de la vivienda social otorgando subsidios directos a los beneficiarios de este bien (Ley 3 de 1991 y Ley 60 de 1993). Para darle

continuidad a este trabajo es necesario la divulgación de este material, dentro de un proceso formal de capacitación dirigido a las ciudades municipales y realizado por intermedio de los departamentos.

2.2.2. Portafolio de asistencia técnica al desarrollo urbano municipal

Los permanentes cambios que se observan en la normativa aplicable a los distintos sectores intervinientes del desarrollo urbano, así como la profundización del proceso de descentralización y la ampliación de los horizontes del pensamiento urbano han generado la necesidad de concebir la consolidación de un portafolio magnético de asistencia técnica, que le permita a las autoridades municipales y las entidades relacionadas con el manejo de las ciudades y permanecer actualizadas sobre la oferta de asistencia técnica, financiamiento y alternativas para generar el desarrollo de las ciudades. Los objetivos de este portafolio son desarrollar instrumentos y metodologías de asistencia técnica que promuevan la implementación de la política urbana y de acciones de planificación y gestión urbanas; divulgar contenidos técnicos a las entidades territoriales para fortalecer su capacidad y gestión; efectuar el seguimiento y evaluación de dichos instrumentos y metodologías; actuar articuladamente con los otros proyectos de asistencia técnica del Viceministerio o de los que hacen parte de la Federación Colombiana de Municipios; y, mantener el inventario sobre la distribución del portafolio de Asistencia Técnica.

2.2.3 Plan de investigaciones en temas urbanos

En el contexto de la Política Urbana *Ciudades y Ciudadanía* y dentro de los lineamientos del documento Conpes 2805 de 1995, se establece la estructuración de un Plan de Investigaciones, el cual busca superar las deficiencias en materia de investigación urbana, coordinar las diferentes entidades de investigación sobre temas urbanos y diseñar un Plan de Investigaciones de Apoyo a la Política misma. La estructuración de este plan se propone dentro del marco de la política urbana como un acuerdo dentro de la estrategia de investigación e información que como área programática busca, conjuntamente con la Misión de Estudios Urbanos, vincular a la comunidad científica e investigativa a la discusión y desarrollo de los temas de la agenda urbana nacional y contribuir a la formulación y evaluación de las políticas de desarrollo humano. A la fecha se han realizado dos convocatorias a investigadores en Medellín y Bogotá. Como resultado de la discusión se ha iniciado la estructuración del paquete de investigaciones. Los vacíos existentes en el conocimiento de la problemática urbana, así como la ausencia de investigaciones sobre el tema, hace prioritario que desde el Estado se convoque y apoyen dichos estudios

2.2.4 Misión de Estudios Urbanos

Los objetivos de esta Misión son la reflexión y discusión sobre la ciudad que permita crear nuevos saberes y nuevas formas de aprehensión de los procesos urbanos, así como nuevos

procesos de cambio o transformación del hecho urbano a partir del diseño y aplicación de instrumentos y herramientas que contribuyan a la reafirmación de la ciudad y del ciudadano. Crear espacios que incentiven y potencien procesos de competitividad, gobernabilidad, solidaridad, sostenibilidad e identidad colectiva en consonancia con el sentido de la acción del actual Gobierno. Desarrollar instrumentos que permitan consolidar procesos de conocimiento sobre la ciudad contribuyendo a la formulación y ejecución de la política urbana. Apoyar procesos de investigación e información, cuyo propósito será generar espacios de reflexión sobre asuntos urbanos. Finalmente, Propiciar la socialización y colectivización de las reflexiones acerca de lo urbano, con el fin de buscar acuerdos de salida a la problemática urbana. Esta Misión podría estar conformada por tres áreas: apoyo y coordinación de procesos investigativos; foro abierto para la discusión de asuntos urbanos; y, un área de divulgación e información.

2.2.5. Espacio público. Este proyecto corresponde a las acciones sectoriales en el marco de la Política Urbana.

Las complejas situaciones relacionadas con la convivencia ciudadana, la privatización de los espacios urbanos, la degradación del espacio colectivo y el significado político y social de estos hechos, llaman la atención sobre el tema del espacio público urbano y de la intervención del Estado en propuestas de actuación. En este sentido, el objetivo de este proyecto es generar un conocimiento básico y suficiente sobre el tema y establecer las líneas de acción prioritarias. La tarea fundamental actual es terminar la elaboración de un documento de Política Nacional sobre Espacio Público Urbano.

2.2.6. Fortalecimiento a la planeación urbana y gestión del suelo - Asistencia técnica

Conscientes de las serias limitaciones que presentan los procedimientos de planeación y gestión urbanas y su baja incidencia en el desarrollo general de las ciudades, se ha diseñado el programa de Asistencia Técnica a la Planeación y Gestión Urbana el cual operará bajo la coordinación del Inurbe. Su objetivo es proponer modalidades alternativas de planeación urbanas respondiendo al principio fundamental de la política urbana de la integralidad de las ciudades. Para el logro de este objetivo se ha venido trabajando en la revisión de la Ley de Reforma Urbana y propuesto las modificaciones pertinentes, planeación de talleres y seminarios de discusión con amplia participación en las ciudades sobre el avance de las diferentes propuestas: planes generales de ordenamiento, planes parciales, distribución equitativa de los costos y beneficios, sistemas de información del mercado inmobiliario, estructura de impuestos a la propiedad inmueble y cobro de plusvalías.

2.2.7. Financiación del Desarrollo Urbano

La problemática de financiación del desarrollo urbano toma mayor importancia en el contexto de la Política Urbana en la medida en que el abordaje y ejecución de proyectos en

las ciudades carecen de recursos suficientes. En este sentido, el Ministerio de Desarrollo - Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y las entidades territoriales, se han propuesto la elaboración de un documento de propuesta general de trabajo para la estructuración del tema de la financiación del desarrollo urbano; creación de un sistema de información financiero como herramienta de consulta sobre las fuentes de financiación existentes y futuras de las acciones urbanas, desde el aspecto tributario y del crédito; diseño de metodologías de asistencia a la planificación y gestión financiera urbana para elaborar los términos de referencia para la realización de metodologías que brinden a las entidades territoriales elementos de decisión, herramientas para la consecución y negociación de recursos, criterios fiscales de eficiencia, criterios para incrementar los recursos propios, etc.; diseño de metodologías de seguimiento y evaluación de resultados de la calidad del gasto público; y, elaboración de un plan de investigaciones que conduzca a propuestas de integración de los particulares al desarrollo de actividades del país y financiación desde el sector privado de los aspectos urbanos.

2.3. *Programas para asistencia técnica de apoyo sectorial*

2.3.1 Programa de Vivienda Red de Solidaridad

El documento Conpes de Vivienda Social Urbana propone como fundamento de la nueva Política el subsidio familiar de vivienda focalizado en la población más pobre y articulado a la Red de Solidaridad. Este programa busca contribuir al incremento del número de familias beneficiadas, impulsar la participación municipal y comunitaria en la identificación y solución de necesidades, promover procesos de reforma urbana que permitan proveer de tierras al municipio. La metodología de asignación de cupos corresponde a criterios técnicos de la Red de Solidaridad, consultados al Consejo Superior de Vivienda y avalados por la Junta Directiva del Inurbe. Para la distribución de recursos se tuvieron en cuenta las siguientes consideraciones sociotécnicas: déficit de vivienda urbana, población urbana en miseria, relación del déficit de vivienda urbana y la población urbana y formación de nuevos hogares.

2.3.2 Metodologías para la presentación de proyectos de vivienda de interés social

El decreto 706 de 1995 estableció que toda solución de vivienda de interés social que aspire a subsidio debe hacer parte de un proyecto conjunto de soluciones previamente declarado elegible. Esto con el objetivo de ejercer control sobre la focalización de los recursos evaluando las condiciones de la población beneficiada y las condiciones de asentamiento. El objetivo de este proyecto es presentar de manera clara y sucinta los requerimientos de carácter socio - económico y técnicos establecidos en el decreto 706 de 1995 y acuerdos reglamentarios de Inurbe. Dentro de este proyecto se han definido las metodologías para la presentación de perfiles de proyectos de mejoramiento de vivienda, entorno y vivienda

nueva, una metodología para la formulación de proyectos VIS Red y no Red, y metodología para el seguimiento físico y financiero de proyectos VIS.

2.3.3 Incorporación de variables de riesgo por amenazas naturales en la planeación del desarrollo de los asentamientos humanos

El 27 de julio de 1994 el Ministerio de Desarrollo Económico y la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres suscribieron un convenio que tiene por objeto la incorporación de variables de riesgo por amenazas naturales en la planeación del desarrollo de los asentamientos humanos. El proyecto busca generar la capacidad institucional en las entidades del orden central, departamental y municipal sobre la provisión de los aspectos en materia de riesgos por amenazas naturales, para la planeación del desarrollo de los asentamientos humanos del país. Dentro de la ejecución del proyecto se ejecutará un sistema de información georreferenciado sobre amenazas naturales y una matriz unificada de priorización y focalización de recursos en la atención de asentamientos humanos y se establecerán convenios y acuerdos para lograr la cooperación y coordinación interinstitucional e intersectorial.

En la actualidad las diferentes entidades técnico - científicas del país, como son el Ideam, el Igac y el Ingeominas, se encuentran trabajando en la formulación metodológica para la elaboración de los mapas de amenaza según tipos de fenómenos naturales. El Ministerio de Desarrollo Económico deberá trabajar para que la conceptualización sobre la materia y el marco de referencia para el tratamiento de los riesgos naturales en los planes de ordenamiento territorial sean totalmente homologables intersectorialmente e interinstitucionalmente.

2.3.4 Convenio Interadministrativo de Cooperación técnica entre el Ministerio de Desarrollo Económico y la Federación Colombiana de Municipios

El Ministerio y la Confederación se han propuesto llevar a cabo un Programa de Asistencia Técnica y Sistemas de Información para el Desarrollo Urbano como herramienta para facilitar un marco adecuado para el apoyo a la actuación local, principalmente en los procesos de Planificación y Gestión Urbana a través de la asistencia técnica, la difusión tecnológica por atributos urbanos y la capacitación del recurso humano para el desarrollo institucional.

Sus objetivos son: ofrecer una mayor cobertura de las acciones de asistencia técnica a la planificación y gestión urbana; colocar al alcance de los centros urbanos medianos y menores los programas y proyectos previstos por la Política Urbana Ciudades y Ciudadanía, a través de los Institutos de Capacitación Municipales, Regionales y Departamentales, continuar estructurando, en la Dirección de Desarrollo Urbano del Viceministerio, un sistema de transferencia de tecnologías para el Desarrollo Urbano, con sus correspondientes canales permanentes de actualización, divulgación y retroalimentación, posibilitando la coordinación y cooperación en los procesos integrales de planeación y gestión local entre los diversos

entes territoriales; y, producir insumos de información y actualización de procedimientos en gestión urbana como instrumentos permanentes de consulta y retroalimentación de la política.

2.3.5. Sistema de Seguimiento de la Política de Vivienda

Para verificar la aplicación y resultados de los programas y las estrategias de la Política de Vivienda es necesario disponer de un sistema de información confiable y oportuna de los agentes ejecutores de la política. Los principales objetivos del Sistema de Seguimiento a la Política de Vivienda son garantizar la disponibilidad de información confiable y oportuna sobre el desarrollo y avance de las acciones originadas en la aplicación de la política; servir de instrumento de supervisión y evaluación de la gestión de las entidades involucradas en la ejecución de la política sectorial; orientar el diseño y aplicación de los instrumentos de la política así como la realización de los ajustes requeridos para su implementación; conocer el impacto socioeconómico de los programas emprendidos en el marco de la política; suministrar información actualizada y de calidad a otras entidades de participación en la política del sector; y, apoyar la coordinación intersectorial y la labor de regulación y acompañamiento del nivel nacional hacia entidades descentralizadas, facilitando así la tarea de orientación y asistencia técnica hacia estas últimas.

2.3.6. Diseño y montaje del Sistema de Información Urbano - Módulo de vivienda y entorno

El Ministerio de Desarrollo, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable se propuso diseñar e implementar un sistema de información propio del sector, capaz de suplir la necesidad de información actualizada y de calidad. En este sentido la Dirección de Vivienda se encuentra trabajando en el módulo de indicadores de vivienda y entorno. Los objetivos de este sistema son apoyar las diferentes etapas de la planeación como proceso racionalizador de las acciones de las entidades del sector sobre la vivienda y el entorno, mantener actualizado el diagnóstico del sector de asentamientos humanos en los temas de gestión de vivienda, construcción y producción de insumos y componentes; apoyar las tareas de formulación de la política y programas sobre vivienda y construcción; conocer el impacto socioeconómico de los programas emprendidos en el marco de la política; servir de base para la definición de estudios e investigaciones específicas en las áreas de gestión de vivienda, construcción, asistencia técnica y producción de insumos y componentes; suministrar información actualizada y de calidad a otras entidades que participen en la política del sector; y, apoyar la coordinación intersectorial y la labor de regulación y acompañamiento del nivel nacional hacia entidades descentralizadas, facilitando la tarea de orientación y asistencia técnica hacia estas últimas.

2.4. Acciones reglamentarias y ajustes de marco normativo

2.4.1. Proyecto de Ley de Modificación de la Reforma Urbana

El objetivo de esta revisión y ajuste es adaptar la ley de Reforma Urbana a la nueva Constitución y sus respectivas leyes; establecer un procedimiento ágil para la expropiación por vía judicial; reglamentar la expropiación por vía administrativa; establecer instrumentos de gestión del suelo y de reparto equitativo de costos y beneficios que permitan a la administración municipal la movilización de tierras para requerimientos urbanos y reglamentar el principio institucional de participación en las plusvalías que genera la acción urbanística de las entidades estatales.

En desarrollo de este proyecto se preparó el proyecto de Ley y se presentó al Congreso en septiembre de 1995, se prestó apoyo al Senador ponente para introducir ajustes al proyecto presentado por el Gobierno y de coordinaron acciones con las administraciones municipales de las principales ciudades y con el sector privado, donde se discutió el proyecto y se recolectaron propuestas de ajustes. Para el futuro es necesario trabajar en los Decretos Reglamentarios y consolidar con el Inurbe una estrategia de capacitación y asistencia técnica dirigida a los municipios para garantizar la aplicación de las normas aprobadas.

2.4.2. Proyecto de Acuerdo Marco para la Aplicación de Subsidio

El Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable tomó la decisión de elaborar un Acuerdo Marco que recoja la normatividad relacionada con el proceso de acceso al subsidio y dos acuerdos para las Cajas de Compensación y para el Inurbe. Para lograr una normatividad clara y precisa se plantean los siguientes objetivos: expedir los acuerdos marcos para que regule los procesos que debe cumplir para el otorgamiento y pago del subsidio tanto las Cajas de compensación como el Inurbe. Dentro de la consolidación de este proyecto se revisaron los acuerdos vigentes y se elaboraron proyectos de modificación en concordancia con el Decreto 706 de 1995 y el Reglamento Operativo del Programa de Vivienda Urbana de la Red de Solidaridad; se discutió el proyecto de acuerdo marco sobre las Cajas de Compensación con la Superintendencia de Subsidio Familiar y se elaboraron las versiones de estos acuerdos.

2.4.3 Proyecto de Decreto Reglamentario sobre Curador Urbano

Dentro del proyecto de Reforma Urbana el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable se propuso la privatización del trámite de expedición de licencias de urbanismo y construcción, con el propósito de agilizar dicho trámite y eliminar la función de las oficinas de Planeación Municipal con el fin de garantizar que éstas se dediquen a la planificación de la ciudad. En este sentido, el Curador Urbano será una persona natural del sector privado que acompañada de un equipo interdisciplinario revisaría los proyectos y expediría la licencia. Sin embargo, el decreto 2150 de 1995 (supresión de trámites) recogió

la figura de Curador Urbano estableciendo como obligación para los municipios con población superior a 100.000 habitantes delegar la expedición de licencias de urbanismo y construcción a partir del próximo 5 de junio de 1996.

Los objetivos de este proyecto son expedir un decreto reglamentario que posibilite la aplicación del Decreto 2150 de 1995 y garantizar que las normas del Derecho se ajusten a los contenidos del Proyecto de Ley de Modificación de la Reforma Urbana, para que sea coherente con la misma y no haya necesidad de este Decreto una vez se apruebe la Ley. Dentro de las actividades realizadas, se elaboró un análisis del contenido del Decreto 2150 de 1995, tratando de identificar los principales inconvenientes y la forma para superarlos y se asistió a una reunión para discutir el tema y se propuso trabajar de manera conjunta con la Planeación Municipal de Medellín, entidad que ha avanzado en la propuesta de reglamentación.

2.4.4. Metodología de estudios de demanda Cajas de Compensación Familiar

La Política de Vivienda de Interés Social determina la participación de las cajas de compensación familiar en los subsistemas de fomento o ejecución, de asistencia técnica y promoción de la organización social y de financiamiento. La Ley 49 de 1990 estableció la obligación de las cajas de compensación familiar de destinar parte de sus recursos para la asignación del subsidio familiar de vivienda. En este contexto, este proyecto pretende identificar las características socioeconómicas y demográficas de la población objetivo; identificar la demanda efectiva por vivienda de los afiliados asumiendo el requerimiento del afiliado y su familia por adquirir o mejorar la vivienda combinado con su capacidad económica; e. identificar las principales características físico - espaciales de las soluciones de vivienda deseadas.

2.4.5 Proyecto Ley de Propiedad Horizontal 159 de 1995

La escasez de tierras y su progresivo encarecimiento, la necesidad de seguridad que reclaman los habitantes ciudadanos y las ventajas de administración y vigilancia de los edificios hacen de éstos una posibilidad viable para lograr el ordenamiento de la propiedad urbana. En este sentido, el gobierno ha venido trabajando en la legislación que permita normatizar el régimen de propiedad horizontal. En efecto, en 1948 el Gobierno, por medio del Decreto Legislativo 1238 lanzó una propuesta para la reconstrucción física de Bogotá a causa de los estragos de los hechos de violencia del 9 de abril del mismo año. en el marco de este proyecto, decretó la Ley 182 de 1948 que delineaba la naturaleza jurídica de la propiedad horizontal como una institución sui generis de carácter complejo en la que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de propiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes. En 1985 se expidió la Ley 16, con carácter de optativa con respecto a la Ley 182, que le otorgó personería jurídica a las copropiedades que se rigieran bajo sus conceptos, y abrió la posibilidad de desafectar los bienes comunes. El antecedente más inmediato ha sido el proyecto de Ley 132 de 1993, presentado al Congreso

por el Ministerio de Desarrollo, que buscaba unificar y reformar el régimen de propiedad horizontal, pero que no logró tener curso en el Congreso.

Con el proyecto actual, el Gobierno se propone poner en consonancia el marco jurídico con los complejos desarrollos urbanísticos y arquitectónicos; terminar la dualidad de leyes; y, regular situaciones de hecho previstas en las leyes vigentes en forma imprecisa y ambigua, todo lo anterior con el objetivo de unificar el marco legal de una nueva Ley, derogando las anteriores; enfocar el régimen de propiedad horizontal desde su constitución hasta su extinción; instituir una persona jurídica sin ánimo de lucro que tuviera como funciones principales la administración, conservación y aprovechamiento del conjunto; y, especificar la propiedad de los bienes comunes en cabeza de los copropietarios y no de la persona jurídica.

VI. La Ciudad del Siglo XXI y la Propuesta Institucional

Los complejos y recientes cambios ocurridos en Colombia, la experiencia acumulada, teórica y práctica, por más de cuatro décadas de desarrollo urbano, la disposición de un nuevo marco constitucional y la prospectiva de una sociedad mayoritariamente ciudadana permitieron la formulación e inicio de la gestión de *Ciudades y Ciudadanía la Política Urbana del Salto Social*.

La Constitución Política y la Política Urbana conforman una sólida base conceptual, política, jurídica y programática para orientar y configurar el futuro desarrollo urbano de Colombia. Este desarrollo se caracteriza por la consolidación de las autonomías locales, la ampliación de los espacios democráticos de participación y concertación entre los ciudadanos y el Estado, las mayores oportunidades para el sector privado, la mayor conciencia sobre la naturaleza y el cuidado del medio ambiente, la universalización del derecho a la ciudad en la garantía que tiene todo ciudadano respecto a los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, y por la mayor eficiencia y coordinación en los asuntos de la administración y la gestión urbana.

La Política Urbana al captar la multicausalidad y complejidad de las ciudades contemporáneas se constituye, a la vez, en un referente conceptual y en una metodología para el rediseño de las ciudades del futuro en los países en desarrollo. Entre los principales aportes se subraya la elucidación de la red de relaciones que conforman la ciudad en la múltiple y creativa interrelación entre los atributos, las dimensiones, las instancias de articulación y el espacio urbano, al igual que la manera de intervenirlos y construir de manera democrática el proyecto de ciudad.

Los diversos desarrollos que presenta la aplicación de la Política Urbana en Colombia muestra la posibilidad que tienen las sociedades latinoamericanas para incidir en el inmediato futuro en la construcción de ciudades más competitivas, gobernables, solidarias, democráticas, ambientalmente sustentables y con mayores niveles de identidad colectiva. La Política Urbana *Ciudades y Ciudadanía* es una carta de navegación para todas aquellas naciones que ingresarán al siglo XXI con altas tasas de crecimiento urbano y con un proyecto de sociedad orientado a la dignificación del ser humano.

En consecuencia, la Constitución Política y la Política Urbana de Colombia hacen parte de las mejores prácticas a la luz de Habitat II. En conjunto, la selección de las Mejores Prácticas en Colombia es una muestra importante que se inscribe en la modalidad viable para los asentamientos humanos en las que se exponen las formas en que se produce la recomposición del tejido social, se estructura la dimensión física de la ciudad y se registra una mayor aproximación entre la sociedad civil y el Estado.