



Debates Gobierno Urbano

Publicación seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Número 16, Julio de 2017, ISSN 2248-7204 Bogotá D.C., Colombia.

**Simposio Internacional:
Gobierno Urbano y Perspectiva de las Áreas Urbanas**

SESQUICENTENARIO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

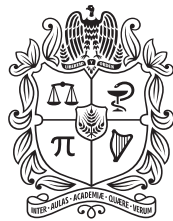


UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Debates Gobierno Urbano

Publicación seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Número 16, Julio de 2017, ISSN 2248-7204 Bogotá D.C., Colombia.



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Debates de Gobierno Urbano es una publicación
seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la
Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Producción

Instituto de Estudios Urbanos, IEU.

ISSN

2248 - 7204

Impresión

Imágenes y Texto

Bogotá D.C., Colombia
Julio de 2017, Número 16.

Observatorio de Gobierno Urbano

Carlos Alberto Patiño Villa
Director IEU

Fabio Zambrano Pantoja
Profesor Titular UN, adscrito al IEU

Daniela García Mora
Asistente de investigación

Fotografías
Comunicaciones IEU

Tabla de contenido

Introducción.....	7	Mesa 4. Participación política y ciudadana en las áreas urbanas.....	30
Ponencias principales.....	8	Mesa 5. Planeación urbana y movilidad cotidiana y accesibilidad en áreas metropolitanas.....	32
La política de lo urbano	8	Mesa 6. Ciencia, tecnología e innovación en las ciudades	33
Seguridad urbana	9	Mesa 7. Gobierno urbano e internacionalización de las ciudades.....	35
Autonomía política y otorgamiento de derechos en las áreas urbanas.....	11	Mesa 8. Finanzas públicas para el gobierno urbano.....	38
Gobierno territorial y medio ambiente	13	Mesa 9. Gestión urbana y hábitat en las grandes ciudades.....	40
El gobierno y la planeación de la ciudad: un complejo dilema de intereses y contrastes sociales.....	16	Mesa 10. Gobierno en ciudades de frontera	43
Las políticas urbanas en grandes ciudades	17	Mesa 11. Planeación y ordenamiento territorial: el reto de gobernar el territorio	45
La planeación y el ordenamiento territorial mirada desde el gobierno	20	Mesa 12. Gobierno territorial y medio ambiente	47
Mesas temáticas.....	22	A manera de conclusión	49
Mesa 1. Teorías de gobierno urbano	22		
Mesa 2. Economía urbana y desarrollo territorial	24		
Mesa 3. Gobernanza metropolitana	27		



SIMPOSIO INTERNACIONAL: GOBIERNO URBANO Y PERSPECTIVA DE LAS ÁREAS URBANAS

Introducción

Durante los días 10 y 11 de mayo de 2017, se desarrolló el “Simposio Internacional: Gobierno urbano y perspectiva de las áreas urbanas”, convocado por el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia, en el marco de la Red Iberoamericana de Historia y Teoría Política Urbana (RIH-TPU), liderado por el Director del Instituto el profesor Carlos Alberto Patiño Villa, bajo la coordinación académica de la profesora Yency Contreras adscrita al IEU, con el acompañamiento de la Facultad de Ciencias Económicas – Sede Bogotá, el Programa de Maestría

en Hábitat de la Facultad de Artes – Sede Bogotá, el Centro de Investigación e Innovación Social de la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas – Sede Medellín y la Universidad Nacional de Colombia – Sede Caribe, así como demás instituciones académicas tales como: la Universidad Piloto de Colombia a través de la Maestría en Gestión Urbana, la Universidad de los Andes por medio del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo y la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá desde el Grupo de investigación interfacultades ‘Políticas urbanas’ (Ciencias políticas y Relaciones internacionales, Arquitectura y Diseño), con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá.



El Simposio se convocó a partir de una mesa central de expertos y un conjunto de mesas temáticas, coordinadas por un experto en el área, en las cuales se presentaron diferentes ponencias con el fin de hacer una revisión al estado de la discusión pública sobre cada uno de los temas de gobierno urbano, los actores involucrados en la toma de decisiones en el territorio y las perspectivas de las ciudades en dicho marco, para el corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta que definir lo que es el 'gobierno urbano' no es tarea fácil.

Hoy aún se encuentra en construcción una definición en la teoría. Sin embargo, por la realidad del proceso de urbanización en el mundo y especialmente en nuestro continente en las últimas décadas, es un tema que en la actualidad está en la base de las principales discusiones sobre lo que ocurre en las ciudades. En algunos casos se cree que hace referencia solamente a aquellas dimensiones de la ciudad asociadas con la administración pública y como una forma de diferen-

ciar lo urbano de lo rural. Sin embargo, cada vez más es relevante entender la ciudad y el gobierno urbano en su amplia concepción, que incorpora la política de lo urbano, pero sobre todo, la dimensión territorial de la política y de las políticas.

En ese sentido, son hoy debates de gobierno urbano: La relación entre los niveles de Gobierno al interior del Estado, el papel de las autoridades locales y nacionales, la vigencia y relevancia del Estado Nacional y las formas de integración internacional y regional, el papel de las ciudades en la economía global, la transformación de las formas de planear y gestionar el territorio a nivel local, la relación entre el proceso urbano y el desarrollo rural y ambiental y el papel de la ciudadanía y de la participación en el desarrollo local, entre otros.

PONENCIAS PRINCIPALES

La política de lo urbano

Por Francisco Colom



El profesor Francisco Colom del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de España, en su ponencia “La política de lo urbano” argumentó que una de las razones por las cuales difícilmente se puede obtener una respuesta concluyente a interrogantes como: ¿Qué es una ciudad? ¿Qué define a los conglomerados urbanos a lo largo de la historia? ¿Cuál es su diferencia frente a otros tipos de núcleos poblacionales? ¿Cuándo una ciudad comienza a ser tal y cuándo deja de serlo? Estriba en que la ciudad, además de ser un espacio físico, ha estado cargada históricamente de connotaciones normativas. Por ello, la pregunta por los criterios definitorios de la ciudad ha sido también tradicionalmente una pregunta por la buena ciudad: por la ciudad ideal, por la ciudad sagrada o eterna, por la ciudad tecnológicamente inteligente, por la armonía entre sus proporciones físicas y el tipo de relacio-

nes humanas que fomenta, por su equilibrio interno y la sostenibilidad externa.

Dicho esto, para el profesor Colom, la ciudad debe ser concebida en alguna medida por sus habitantes como un bien común, no como algo reducible a una mera agregación de propósitos individuales. Y en este sentido, este tipo de cuestiones es lo que remite en última instancia al gobierno de lo urbano: la dirección política de la ciudad y la gestión de las condiciones que sustentan su modo específico de vida. No obstante, lo cierto es que no existe un consenso entre geógrafos, sociólogos, historiadores y urbanistas sobre lo que sea una ciudad.

Inicialmente, Max Weber, uno de los precursores de la sociología urbana, recurrió en un texto de 1911 a un criterio cuantitativo para identificar la condición urbana: una ciudad se caracterizaría por ser un conglomerado poblacional cuya extensión impide el tipo de relaciones personales propio de las comunidades más pequeñas. Sin embargo, el tamaño no era el único criterio. Para constituir una ciudad un núcleo habitado debía contar también con unas determinadas características funcionales, básicamente la diversificación productiva y la interdependencia económica, es decir, el recurso al intercambio comercial o a la exacción fiscal para su sostenimiento.

Y aunque con el paso del tiempo las diferentes civilizaciones dieron una definición y tuvieron una percepción diferente al concepto de ciudad; evidentemente, el contexto urbano contemporáneo es absolutamente distinto del que caracterizó al mundo clásico, medieval y colonial y en la actualidad la mayoría de la población mundial vive en ciudades, un dato fundamental a la hora de considerar la evolución de la especie humana. Así, desde las primeras ciudades surgidas hace unos 6.000 años en Mesopotamia -construidas

por lo general en torno a una ciudadela sacerdotal o nobiliaria- seguido por las ciudades-estado de la antigüedad, los burgos medievales con sus murallas y catedrales, las ciudades coloniales de estructura ortogonal y plaza central, las insalubres conurbaciones fabriles y tugurios arrojados por la revolución industrial, la suburbanización de las clases medias en Norteamérica y Europa tras la Segunda Guerra Mundial, hasta llegar a las metrópolis polinucleares de la actualidad, cada tipología urbana ha estado asociada a distintas formas de gestión política.

En este sentido, las actuales megalópolis y regiones metropolitanas polinucleares han puesto en cuestión este tipo de subordinación a los Estados, erigiéndose en algunos casos en auténticas ciudades globales que actúan como actores políticos y económicos dotados de un margen de acción propio. Sin embargo, por encima del cambiante papel de las ciudades y de los avances y retrocesos en el proceso de urbanización, una idea que ha pervivido a lo largo del tiempo es que la vida urbana marca la condición civilizatoria.

En consecuencia, la ciudadanía o mejor entendido el derecho de ciudad, traspasaría los muros urbanos y terminaría por instituirse en un conjunto de derechos subjetivos atribuibles a todos los miembros de un Estado. Y bajo la definición del filósofo Henri Lefebvre, se reivindicaría la vida urbana como un instrumento democratizador y condición necesaria para un humanismo renovado. En donde el habitante de la ciudad sería portador de unos derechos específicos, de un derecho a la ciudad entendido como disfrute de los bienes de la vida urbana, como derecho a habitar en su centro y a no ser expulsado a la periferia.

Dado lo anterior, las ciudades se presentan, en definitiva, como ámbitos idóneos para dirimir algunas de las cuestiones clásicas de la teoría política; dicho más explícitamente, las ciudades constituyen contextos específicos para la justicia de las relaciones sociales. Por cuanto la justicia o injusticia de tales relaciones se ge-

nera, estructura y reproduce espacialmente en el seno de las ciudades, en la manera en que se organiza el territorio, se asignan las dotaciones públicas, se trazan las vías de transporte y comunicación, se determina el uso de los suelos, la densidad urbana, etc. Todos estos son factores que impactan de manera desigual en la vida de los ciudadanos y constituyen la materia típica de la negociación y el enfrentamiento político.

Seguridad urbana

Por Isidro Sepúlveda



El profesor Isidro Sepúlveda, Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España, en su ponencia denominada “Seguridad urbana” presentó una reflexión sobre el papel que hoy día ocupa la ciudad en el concepto de seguridad. Dado que después de dos siglos de construir unos conceptos de seguridad fundamentalmente diseñados por y para el Estado, se está comenzando a generar una creciente demanda por parte de la ciudadanía de sistemas de seguridad que atañen prioritariamente al individuo y a su círculo más inmediato, lo cual genera rupturas en los paradigmas de seguridad y enormes

controversias entre los distintos niveles administrativos, fundamentalmente el nacional, regional y local. Lo cual indica que la respuesta a todo ello no puede ser otra cosa que, diseñar nuevas políticas públicas de seguridad, fundamentalmente urbanas y vertebrar profesionales que atiendan estas demandas de seguridad ciudadana.

El profesor desarrolló su ponencia alrededor de interrogantes tales como ¿Qué es la ciudad? ¿Qué seguridad debe tener la ciudad? ¿Cuáles son las relaciones entre seguridad local y seguridad global? ¿Cómo las transformaciones urbanas y poblacionales inciden en los nuevos conceptos de seguridad? ¿Cuáles son los factores de seguridad en las ciudades contemporáneas? ¿Cómo deberían ser las políticas públicas de seguridad? Y ¿Quiénes son los que deben protagonizar o sobre quien descansa la responsabilidad de la seguridad urbana?

Inicialmente hizo referencia a la trascendencia del concepto de ciudadano y de ciudadanía como elementos encarriladores de la legitimidad política contemporánea, como el mayor desarrollo en la organización de la humanidad en toda su historia, que vertebró la identidad de la ciudad y fue usurpado por parte del Estado. Puesto que, antes ciudadano era el que vivía en la ciudad, pero hoy en día ciudadano es entendido como sujeto político que integra un Estado.

Lo anterior, debido a los procesos globalizadores que han limitado las competencias de los Estados y han potenciado de una forma directa las capacidades de las ciudades, generando una dinámica de reflexión en la cual el individuo se identifica con el lugar en el que vive, pero también con otros lugares. Estos desarrollos globalizadores han hecho que la seguridad se ubique dentro del centro del desarrollo global pasando a un elemento central. Esto supone una transferencia estratégica de enorme dimensión, pasar de unas políticas públicas que se concentraban en el Estado diseñadas, por y para la seguridad del mismo, a una prioridad en

la seguridad del individuo y del lugar donde habita, generando unas tensiones notables en donde se atienden las propias demandas de la ciudadanía y se debate el reparto de competencias y responsabilidades entre las administraciones estatales, regionales y locales.

Es así como se vincula el bienestar y el desarrollo de la ciudad con la generación de niveles de seguridad ciudadana esenciales, que funcionan como un derecho fundamental de las generaciones, que dada la complejidad de las relaciones ciudadanas, han multiplicado las demandas de seguridad, al reconocerse que no tiene fronteras y que pasa del individuo y la familia, al Estado y posteriormente a la seguridad internacional, en donde las líneas de continuidad y los desafíos son permanentes. En este sentido, para el profesor Sepúlveda, “cuando se habla de seguridad, el problema es que se le debe poner apellidos, y estos son múltiples y en ocasiones contradictorios”, puesto que se habla de seguridad democrática, hemisférica, cooperativa, económica, ambiental, ciudadana, pública y humana, entre otros. No obstante, para el profesor, el término de seguridad multidimensional, es el que abarca todos los anteriores y se relaciona con el impacto que la seguridad tiene en el individuo, la sociedad, la ciudad, el Estado y a nivel internacional.

La ciudad como centro del desarrollo siempre había sido la garante de la seguridad del individuo, sin embargo, desde el nacimiento de los Estados modernos o Estados nación, a finales del siglo XVIII y durante el siglo de XIX, el Estado se irroga la responsabilidad de otorgar seguridad al ciudadano. Esto, dado al impacto de la globalización en la seguridad, que se da a través de la transformación de lo que se entiende como nuevas amenazas y no es más que la transformación de las viejas amenazas de las últimas décadas, las cuales han tenido una repercusión en la institucionalidad, en el Estado, en los responsables políticos de las ciudades y en el individuo, obligando a que se dé una reformulación del concepto de soberanía ante las nuevas concepciones de la seguridad, en donde se abre

el debate sobre la legitimidad del uso de la fuerza, la multidimensionalidad de la estrategia de seguridad y la necesidad de promover reformas estructurales y operativas de las Fuerzas Policiales.

Sin lugar a duda, la globalización ha creado nuevos ámbitos y nuevas brechas de seguridad, diferentes a las amenazas y riesgos tradicionales; razón por la cual, se deben visualizar las transformaciones profundas que ha habido en las grandes urbes, y no solo en está como conjunto habitacional sino en el propio ciudadano que la habita, para comprender que la ciudad, como núcleo central de la modernidad, está rodeada de diferentes factores que atentan contra la seguridad, tales como: la delincuencia común y criminalidad organizada, la convivencia e incivismo, la planificación y el desarrollo de servicios, la movilidad urbana, la protección de infraestructuras críticas, la gestión de crisis y la corrupción, entre otros, que amenazan el mantenimiento de la seguridad en los Estados actuales.

Finalmente, el profesor afirmó que se requieren políticas públicas de seguridad, que consideren la gobernabilidad, la superposición administrativa y la seguridad ciudadana e inclusiva para hacer frente a sus percepciones y demandas con sistemas de prevención, imposición, resguardo de seguridad, profesionalización y desideologización de la planificación de la misma.

Autonomía política y otorgamiento de derechos en las áreas urbanas

Por Jesús Rodríguez Zepeda

El profesor Jesús Rodríguez Zepeda, Doctor en Filosofía Moral y Política y profesor Investigador del Departamento de Filosofía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa – México, desarrolló su ponencia “Derechos y discriminación en la vida urbana” alrededor de la autonomía política y los derechos en



las áreas urbanas, desde el conocido “derecho a la ciudad”, un término de obligatoria referencia en el debate contemporáneo sobre urbanismo, derechos y nuevo constitucionalismo.

Para el profesor, el derecho a la ciudad debe ser entendido como el derecho humano a la no discriminación, considerado este en su despliegue territorial urbano. Y en este sentido, citando a Henri Lefebvre señaló que, el concepto de derecho a la ciudad se aludía en 1968 cuando se formuló, a un derecho de la sociedad y de las masas populares a reconstruir y rediseñar su espacio urbano como parte integral de la lucha social contra la voracidad capitalista, que anulaba a juicio de Lefebvre el desarrollo humano de los individuos y la colectividad. Lo anterior, no se expresaba como lo que hoy se conoce como el lenguaje contemporáneo de los derechos, el cual señala que los derechos son titularidades o prerrogativas de las personas como contenido inalienable de su propia condición humana y que genera obligación de protección y garantías por parte de los poderes públicos de corte representativo y democrático.

De tal manera, el derecho a la ciudad hoy en día se ha reformulado de distintas maneras y un ejemplo de

ello, es el que aparece en la Constitución Política de la Ciudad de México recientemente promulgada durante el año en curso, que en su artículo 12 expresa:

La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.

Otra formulación de este derecho es la que ha desarrollado el profesor Rodrigo Uprimny, quien ha planteado que el derecho a la ciudad no es el conjunto de derechos que se pueden ver por separado en el ámbito de la experiencia urbana, sino un derecho en sí mismo, envolvente, que aglutina a todos los derechos y se debe ver de manera colectiva. Sin embargo, estas son formulaciones, a criterios del profesor, conceptualmente vagos y jurídicamente imprecisos, lo que hace difícil establecer políticas públicas que den garantía a este derecho. De tal manera que el derecho a la ciudad es un enunciado filosófico más que político, apto para desplegarse en políticas públicas. Por lo cual resulta pertinente, reivindicar este derecho a partir de una perspectiva de formulación un poco más precisa, amparado en el derecho humano a la no discriminación, removiendo todos los obstáculos que impiden el equitativo ejercicio de los derechos por parte de todas las personas y entendiéndolo como la llave para el ejercicio del resto de los derechos humanos.

En consecuencia, el derecho a la ciudad se formula como un derecho a la no discriminación en el ámbito de las relaciones urbanas, ya que posee una naturaleza simbólica, intangible y cultural con una poderosa capacidad ordenadora de los procesos materiales de

la vida urbana. De este modo, la discriminación es un sistema de relaciones entre grupos que genera una forma específica de desigualdad, que tiene efectos materiales sobre los derechos y calidad de vida de las personas, afectando el ingreso, el acceso a la riqueza y a las oportunidades.

Por cuanto, en los grupos urbanos, la atención a los grupos humanos más desfavorecidos implica, por parte del Estado, no solo un proceso de dotación de recursos económicos o desarrollo de capacidades productivas, sino también el desarrollo de políticas públicas efectivas. Y en este sentido, si se quiere atender el problema de la desigualdad en las áreas urbanas, se requiere la atención a las condiciones espaciales o territoriales de existencia de los grupos e individuos, pero esta tensión no se refiere solo a los elementos técnicos del desarrollo urbano y la planificación territorial, sino que debe contemplar las políticas públicas de nivelación, inclusión y las acciones necesarias para hacer practicables los derechos a los colectivos, que han sido históricamente discriminados.

Lo anterior, teniendo en consideración, que la discriminación es una forma de desigualdad y que los procesos discriminatorios no son procesos espontáneos, ésta siempre tiene un sentido estructural y por ello explica buena parte de la experiencia urbana, en donde la distribución territorial no es ajena a las concepciones culturales que recíprocamente enfrentan los colectivos sociales. Es así, como el aparente criterio de clasificación urbanística de la estratificación, aunque parece solo una clasificación socio económica, en realidad es una clasificación con poderosos componentes discriminatorios porque califica la calidad o las expectativas sobre la calidad de quienes habitan esos espacios territoriales. De tal manera, la desventaja social en los ámbitos urbanos no se genera solo con la desventaja económica, sino que se constituye con los procesos de interacción simbólica entre los grupos que viven en el espacio urbano.

La desigualdad y la pobreza son fenómenos presentes en la vida urbana. Sin embargo, a ambos criterios se les debe analizar por separado porque no siempre las personas más pobres son las más discriminadas y la desigualdad no es solo cuestión económica, sino que tiene un componente de desventaja social debido a otros aspectos. Dado lo anterior, la afirmación del derecho a la ciudad, como derecho a la no discriminación en el ámbito urbano, tiene consecuencias directas para el diseño de políticas públicas en la ciudad moderna. En primer lugar, impone la obligación democrática de desplegar mecanismos de reparación y desarrollo de capacidades para reducir la vulnerabilidad y la desventaja padecida por colectivos humanos completos (mujeres, discapacitados, minorías étnicas, etc.) y en segundo lugar, la obligación de llevar a cabo acciones legislativas, políticas y jurídicas que disminuyan y equilibren los privilegios de los grupos que generan discriminación. En conclusión, una agenda de no discriminación exige la reformulación de las relaciones de poder y dominio que están presentes en los procesos discriminatorios, acompañado del desarrollo de una estrategia educativa que cambie el mapa simbólico de las sociedades poderosamente discriminatorias.

Gobierno territorial y medio ambiente

Por Esthela Sotelo

Esthela Sotelo, Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio de México, A.C. (Colmex) y profesora de la Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco, en su ponencia “Gobierno territorial y medio ambiente” abordó el tema desde la perspectiva de las cuencas hidrológicas como las unidades que contienen naturalmente a las ciudades y que son poco consideradas en la toma de decisiones de los Gobiernos, que inciden directamente en los territorios de esas cuencas.



La profesora, presentó el caso de estudio del Área Metropolitana de Ciudad de México para exponer cómo algunos de los procesos derivados de la toma de decisiones de estos Gobiernos, tales como los modelos de crecimiento urbano y las políticas de vivienda, indican en otras dimensiones de carácter ambiental que no siempre se prevén. De tal forma, explica cómo hacer explícitas esas variables y como incorporarlas a la planeación y la gestión de la sostenibilidad de los suelos urbanos, resaltando la crisis hídrica que acompaña el desarrollo de esta megalópolis en expansión.

En este sentido, inicialmente define qué se entiende por gobierno territorial y lo asume como la suma de decisiones tomadas por diferentes actores públicos, que inciden en el territorio, asociado a una ciudad y que pueden implicar la interacción de diferentes individuos. Por otra parte, define qué se entiende por cuencas hídricas, resaltando que son los contenedores naturales de las sociedades humanas y por ende de las ciudades, ya que brindan importantes servicios eco-sistémicos de soporte y provisión entre los cuales se destaca la regulación del clima, de las enfermedades, la protección de los desastres naturales y la provisión de servicios como el agua dulce, los alimentos, el suelo, la energía o una gran variedad de materias

primas. Incluso se debe tener en cuenta, que aún en paisajes tan modificados como las áreas urbanas, estas pueden proporcionar servicios eco- sistémicos distintos, por ejemplo los parques urbanos, pueden mejorar el microclima de una ciudad o favorecer la infiltración.

De lo anterior puede concluirse que la sostenibilidad de las ciudades es una función directamente atribuible a la capacidad que las cuencas tengan para proveer los servicios eco-sistémicos necesarios. Este es el problema que enfrenta México, toda vez que existen 1.471 cuencas hidrológicas, de las cuales cerca del 0.33%, es decir cinco cuencas, sostienen alrededor de la mitad del país, que para 2010 alcanzaba los 112 millones de habitantes. Lo anterior refiere un alto grado de presión asumido por esos cinco sistemas, que desborda la capacidad de carga de las unidades hidrográficas, dada la concentración humana que representa una demanda de servicios eco-sistémicos que el funcionamiento propio de cada uno de los sistemas hidrológicos es incapaz de satisfacer.

Es así como, dentro de este panorama de hiper concentración de la población en el territorio, la cuenca de México es la que posee el mayor número de habitantes y la mayor densidad de población. Pues, según la profesora Sotelo, dentro de sus límites se ubica la mayor parte de la zona del Área Metropolitana de Ciudad de México y la mayoría de los habitantes de esta cuenca viven en este territorio metropolitano, compuesto por 76 unidades político-administrativas, de las cuales 16 conforman la Ciudad de México y 60 corresponden a municipios conurbados del Estado de México y del Estado de Hidalgo. dado lo anterior, esta megalópolis se caracteriza por un metabolismo urbano muy complejo e intensivo que diariamente demanda altas cantidades de materia prima, agua, suelo y energía para satisfacer estas necesidades cada vez más crecientes y a la par genera contaminación, residuos en el agua y la atmósfera y en general degradación y pérdida de recursos naturales.

Esto, más allá de elevar la demanda de servicios derivados de los recursos naturales, genera un incremento de los niveles de pobreza, desigualdad socio-territorial, saturación y deficiencia de los mecanismos de provisión pública para asignar estos recursos naturales, convirtiéndose en uno de los asuntos más complejos que enfrentan los Gobiernos que confluyen en el territorio de esta megalópolis. Existen, por los menos, tres procesos que pasan por el ámbito de decisión de los Gobiernos Territoriales y que explican de alguna manera la fuerte presión que esta megalópolis tiene sobre su entorno natural, que es la cuenca de México, y también dan cuenta de la vulnerabilidad del sistema de la zona metropolitana. Estos son: i) El desarrollo urbano expansivo y periférico, ii) La política de vivienda y iii) El modelo de gestión para desarrollar los recursos naturales.

En primer lugar, respecto al desarrollo urbano expansivo y periférico, se puede decir que en la cuenca de México se conserva alrededor del 30% del Producto Interno Bruto (PIB) del país, lo que implica una alta concentración de las actividades económicas y que siga siendo un polo de atracción poblacional muy importante. La ciudad central, es decir, el territorio de Ciudad de México, permanecerá prácticamente sin cambios en el volumen de su población, sin embargo, las zonas periféricas del Estado de México y de Hidalgo si van a seguir creciendo hasta alcanzar casi 14 millones de habitantes, que van a vivir en la periferia de ciudad de México. Esta situación es estimulada por la preponderancia económica que tiene la región y porque las políticas de crecimiento urbano han tolerado y promovido un patrón de crecimiento expansivo y disperso.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano vigente 2014-2018 ha reconocido que México ha seguido un modelo predominantemente basado en el desarrollo de ciudades periféricas, extendidas y muy densas, lo cual incrementa el gasto gubernamental necesario porque el costo de abastecimiento de servicios públicos, en especial de agua potable, tiende a incremen-

tarse en función de la distancia y de la pendiente, lo que hace que los Gobiernos locales encargados de la provisión simplemente se repliegan y dejen de proveer estos servicios o lo dejen de hacer con la misma calidad; generando una ventana de oportunidad para la emergencia de distintos actores formales e informales, públicos y privados que desarrollan una serie de estrategias o alternativas complementarias para abastecer de recursos a esas poblaciones, a cambio de obtención de ganancias a través del desarrollo de mercados informales, o sea aprovechada por grupos de movilización y apoyo político que intercambia la gestión de los servicios o el acceso a recursos fundamentales, a cambio de apoyo político.

Esta apuesta por el desarrollo urbano expansivo y periférico, también favorece la pérdida de servicios eco-sistémicos a partir de su fragmentación, degradación y pérdida porque al expandirse horizontalmente la ciudad y sellar esos suelos, incentivando un acelerado cambio en el uso del suelo, se disminuye la superficie destinada para servicios de infiltración en la cuenca y la pérdida de especies. Y finalmente, genera la aparición de manchas urbanas alejadas, en zonas sin equipamientos, que estimulan el cambio de uso del suelo y se convierte en una tendencia en aumento, generando asentamientos irregulares en la periferia.

En segundo lugar, la política de vivienda también ha afectado el entorno natural, pues a pesar de la relevancia que estos espacios periféricos han adquirido en la cuenca de México, ella ha recibido poca atención en cualquiera de los esfuerzos de planificación urbana. Estos espacios son críticos, en lo que respecta a los cambios de uso del suelo y es común que tengan la mayor demanda de vivienda de renta baja por parte de todo tipo de actores sociales incluyendo los grupos más pobres de la ciudad. Los procesos de poblamiento a estas zonas permiten observar, que la política de vivienda se ha traducido en la institucionalización de la precariedad, como principal mecanismo para desarrollar vivienda en estas zonas.

Este modo de hacer crecer la ciudad dificulta aún más el esquema de asignación de los recursos hídricos, es decir, si la vivienda es precaria, se tienen menos posibilidades de acceder a los sistemas de provisión pública de agua potable, aun cuando dichos sistemas se encuentren disponibles en la localidad. En este sentido, la falta de acceso al agua reproduce la desigualdad social en las ciudades. Por otro lado, la institucionalización de la precariedad encarece el costo en la provisión de infraestructura de los servicios como agua entubada y recolección de basura, también tiene que ver con el favorecimiento del poblamiento en zonas no aptas para los grupos humanos, es decir, zonas de ladera, barrancas, piedemontes, con pendientes muy pronunciadas que generan la pérdida de servicios eco-sistémicos, con mayor vulnerabilidad frente a deslaves e inundaciones.

En tercer lugar, señala el modelo de gestión para desarrollar los recursos naturales, particularmente el agua, destacando que este ha sido desarrollado con una estrategia ofertista, extractiva y centralizada, que ha dado prioridad a la construcción de grandes obras de infraestructura sin mayores medidas para su preservación futura. Lo cual, con el tiempo empezó a dar señales de agotamiento en la cuenca y hace que actualmente su situación sea deficiente. Según Sotelo, los acuíferos muestran elevados desbalances entre extracción y recarga, lo que ha llevado a la búsqueda de fuentes de abastecimiento externas a unas distancias que superan los 300 kilómetros. Dicho esto, en los últimos años el desequilibrio ambiental de la cuenca ha traído consigo impactos, que se reflejan en el detrimento paulatino de la calidad de vida de los habitantes dado el agotamiento del abastecimiento de las fuentes de agua. Actualmente, la cuenca de México presenta condiciones de escases, que no se observan en ninguna otra región del país, lo cual responde a una baja disponibilidad natural y a una hiperconcentración de demanda de agua en el territorio,

que aumentó seis veces en el último siglo y debido a esquemas de asignación sumamente inequitativos.

Lo anterior, genera un desbalance entre la disponibilidad natural y el crecimiento de la demanda en Ciudad de México, que a juicio de la profesora, tiene un esquema de abastecimiento muy similar al de Bogotá, en donde el 70% proviene del subsuelo y el 30% se importa de agua de otras cuencas. Y es en este punto donde vale la pena cuestionar ¿Cuáles son algunas de las consecuencias de este esquema irracional de manejo del agua? Para ella, este esquema es insostenible financiera, social y ecológicamente. Socialmente, porque reproduce fuertes inequidades y desigualdades a nivel regional porque el agua que se importa de otras cuencas deja de estar disponible en las regiones donde fue captada rompiendo el equilibrio de esa región. Desde el punto de vista financiero, porque tiene costos muy elevados por la extracción y transporte del agua y desde el punto de vista ambiental, porque debe ser bombeada a 1.100 metros sobre el nivel del mar, aumentando el gasto energético.

Es así como se enciende la alerta, sobre los esquemas de manejo de las cuencas hídricas y se hace un llamado a los gobiernos territoriales para que asuman la restauración de estos ecosistemas.

El gobierno y la planeación de la ciudad: un complejo dilema de intereses y contrastes sociales

Por Daniel González

Daniel González, Doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad, Magister en Conservación y Restauración de Monumentos de la Universidad de Guadalajara y Especialista en Estudios de Vivienda en América Latina, desarrolla su ponencia "El derecho a la ciudad en la encrucijada del siglo XXI: alumbramiento y eclipses",



desde el debate de la planeación urbana, la cual, en su opinión, debe centrarse en el derecho a la ciudad.

Razón por la cual indica que la planeación urbana conlleva a preguntarse como lo hizo Saskia Sassen ¿De quién es la ciudad? y ¿Quién la diseña? Esto, dado que todos los problemas que se tienen en las ciudades alrededor del mundo está superando los problemas e intereses burocráticos que finalmente definen las decisiones del gobierno urbano. Uno de ellos, el problema de la mujer en los temas de planeación urbana, pues a diferencia de la pobreza, las prácticas discriminatorias se dan de manera simbólica, como ocurre con el género femenino, al darse una ausencia en su reconocimiento y desigualdad en el trato. Ejemplo de ello, el papel de la mujer en el transporte público y el abuso al que se somete cuando hace uso del mismo, aunado a la cultura machista que contribuye al tema de discriminación y de desigualdad, estando lejos de esa garantía del "derecho a la ciudad".

Respecto a lo anterior, el profesor expuso los resultados de la consultoría realizado por el Instituto Jalisciense de las Mujeres, del Gobierno del Estado de Jalisco, México, sobre la violencia de Género, en el transporte público en la ciudad de Guadalajara, México; evidenciando una realidad que permanece, en

apariciencia oculta, en las sociedades contemporáneas, esta es, la violencia que sufren las mujeres, presentada de diversa formas e incluso recurrente en las cadenas de transmisión de la educación, que se trasladan a manera de costumbres y asumen como parte de la cultura heredada. Incluso, se da no solo en el transporte público sino también en su incorporación en la vida laboral, política y cultural. Sin embargo, ha sido el desarrollo sobre el “derecho a la ciudad” lo que ha permitido que esta situación cambie y se dé bajo un escenario de igualdad y no discriminación para todos los individuos de la sociedad.

De otro lado, citando a Henri Lefebvre en su obra *“El derecho a la ciudad”* (1967) mencionó como este precitado autor propone una reacción y convocatoria política a la acción social, para reencauzar el desarrollo de las ciudades a través de la planeación urbana, en donde el Estado debe asumir la garantía del derecho a la igualdad y garantizar el orden urbano. Así mismo, resalta como éste define el derecho a la ciudad en términos de la participación de los habitantes, para decidir, crear y construir su ciudad, en una lucha permanente por reivindicar el derecho a vivir con plenitud, seguridad y un trato digno. De allí, que el Estado como garante tenga la obligación de atender el problema de la violencia de género en el transporte público y el espacio urbano. Ante tal realidad, citando a Anett, el profesor indicó que pese a los obstáculos y las barreras impuestas por la sociedad claramente dominada por varones; las mujeres han demostrado la igualdad de condición y operación, que les es entregada por su calidad de ser humano.

En consecuencia, la perspectiva de género y su contenido como clave del derecho a la ciudad, libre de violencia y riesgos cotidianos, es uno de los ejes centrales de la argumentación teórica-conceptual. Al igual, que la apuesta por el cambio en la educación que promueve la imagen de la mujer como objeto, impulsando una política para superar a la sociedad invisible y garantizar el cumplimiento de este derecho,

en donde la masividad de la vida urbana, no genere exclusión ni desigualdad, en el contexto de la complejidad que significa la ciudad. La persistencia de desigualdades en una sociedad de dominación masculina, no solo requiere ser revisada críticamente por todos, especialmente por las entidades responsables de garantizar los derechos colectivos de los habitantes, sino, sobre todo, llevar a cabo acciones que superen comportamientos y tradiciones que menoscaban la calidad de vida de las personas, como es el caso de las mujeres. Cuando se aborda el problema de la violencia, el acoso sexual y falta de respeto hacia ellas, a bordo de los vehículos de transporte, es necesario articular al mismo tiempo el uso de los espacios públicos por los que transitan, y, transversalmente en esto, los equipamientos e infraestructuras que hagan posible la meta de eliminar tal situación en la cultura social. Se hace necesario reconocer que la inseguridad y el temor a la agresión es primordialmente el reflejo de las conductas ofensivas de los hombres, especialmente porque la violencia dirigida contra las mujeres, se percibe como amenaza, lo que produce un sentido de restricción en la apropiación de la ciudad.

En este sentido, para González, es cierto que la metamorfosis de la vida urbana contemporánea ha evolucionado y convertido a la ciudad en un fenómeno complejo, como lo anota Francois Ascher. En consecuencia, se debe discutir ¿Qué es el derecho a la ciudad realmente? ¿Cómo hacer para que no queden en textos vacíos o discursivos, sin operatividad real? y ¿Cómo introducir el tema de la discriminación en la planeación urbana?

Las políticas urbanas en grandes ciudades

Por Clara Salazar



La profesora Clara Salazar, Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios de Población del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano (CEDDU) del Colegio de México, en su ponencia “La adopción de políticas neoliberales y su inserción en las agendas urbanas” se refirió a los giros que está tomando la forma de hacer Gobierno. Entendiendo gobernar en su doble acepción, por un lado, la forma política, como la toma de decisiones, y por el otro, la administrativa, como la realización de programas y planes de acción.

Es así como cuestiona ¿Dónde se toman las decisiones? y ¿Dónde se llevan a cabo o se hacen operativas estas decisiones? Para establecer que se da en diferentes niveles del Gobierno, en donde se hace necesario implementar las acciones que ya hayan sido implementadas en los otros niveles del mismo. El inconveniente que se evidencia es, que la administración pública y el Gobierno son cada vez más privados y menos públicos, lo cual ha generado un debate en

torno a la política y el uso del territorio, que hace cuestionarse si ¿Hay una planificación para el desarrollo del territorio? o ¿Simplemente se están construyendo espacios de ciudad con base en interés particulares?

Por lo anterior, su ponencia se desarrolló sobre el caso en particular de México, evidenciando cómo los cambios de reglas a nivel nacional son asumidos por los gobernantes en diferentes niveles, hasta incorporarse en las agendas urbanas. Esto, debido a que en México, a partir de las reformas estructurales, ha habido grandes definiciones de reglas a nivel nacional, las cuales se han ido incorporando en las agendas urbanas. Inicialmente, expuso la redefinición de reglas a nivel federal, la primera de ellas, cuando el Estado mexicano pasa de ser un Estado regulador y promotor de la vivienda, que coordinaba la producción y distribución de la vivienda, a ser un Estado facilitador, que sede todos los rubros de la producción de la vivienda al sector privado. Otro ejemplo de ello, es la flexibilización comercial, con la regularización y la apertura a la inversión, a través del Tratado de Libre Comercio que flexibiliza la entrada de capitales extranjero, ejerciendo presión sobre los Gobiernos Locales, creando condiciones para que estas empresas puedan establecerse en las ciudades; y la reforma al artículo 27 de la Constitución Política y a la Ley Agraria, que obedece al principio de privatización de la tierra.

La coincidencia de estos fenómenos tiene consecuencias muy importantes en términos de las dinámicas de los Gobiernos Locales y de la estructura de las ciudades. Por cuanto, todos estos nuevos elementos o políticas hacen parte de la agenda urbana a través del impulso de la industria a la vivienda, la industria automotriz y parques industriales y el desarrollo de grandes proyectos urbanos, presentes en todo el país, en regiones con ventajas competitivas y, por ende, al interior de las áreas urbanas. Todo esto, bajo la lógica de nuevas inversiones y producción de capital, en donde el impacto más visible de la concurrencia de estos elementos es la expansión en las periferias ur-

banas y el aumento de la incorporación de tierra a la promoción de la política de vivienda.

En primer lugar, respecto, a la política de vivienda, el Estado ha pasado de una política de suministro de vivienda a la población más necesitada, a apoyar la industria de la construcción, lo cual genera un aumento en el número de créditos financieros y acelera producción de viviendas, significando una transferencia de la producción de vivienda de todos los rubros al sector privado, un apoyo de financiamiento a la industria y la liberalización del suelo, en donde el sector inmobiliario busca suelo barato, que por lo general se halla en la periferia de las ciudades. Pero ¿Cuál ha sido el papel de los Gobiernos Locales? ¿Cómo estos elementos de la política general son asumidos por los Gobiernos Locales?

Una vez dada la compra por los mercados inmobiliarios en estas zonas, los Gobiernos Locales incorporaron estos nuevos polígonos a los Planes de Desarrollo Urbano, respondiendo a la presión sobre el lugar y no a la planificación de la ciudad; autorizaron conjuntos residenciales de hasta de 20.000 viviendas, usurpando la facultad de los Gobiernos Nacionales, generándose así una pérdida de autonomía en la toma de decisiones. Lo que conllevó a que no se hiciera la verificación de las condiciones de habitabilidad y estos conjuntos se construyeran carentes de equipamientos y con deficiencia en la infraestructura. El segundo impacto fue la localización de estos conjuntos fuera del área urbana, lo que significó falta de accesibilidad a lugares de trabajo y equipamientos, así como difíciles condiciones de transporte e incremento en sus costos. Se bajó el precio de la vivienda pero no se ofreció una vivienda con calidad, sacrificando su condición de habitabilidad.

Lo anterior, genera grandes efectos negativos en términos urbanos. El primero de ellos, el deterioro de hábitat, dada la incapacidad de los Gobiernos Locales de proveer servicios a los nuevos habitantes. En segundo lugar, hubo un abandono de viviendas, que una vez

abandonadas fueron invadidas como asentamientos irregulares, lo que generó una depreciación de la propiedad. Y ante esto, la única respuesta gubernamental ha sido recuperar la inversión financiera a través de un sistema de subasta que es vendida a los mismos inmobiliarios que las construyeron.

En segundo lugar, en la búsqueda de inversión y atracción de negocios rentables, se evidencia que se ha dado un gran apoyo a la industria automotriz y a los parques industriales, los cuales desde el punto de vista netamente económico podría ser positivo, pero generan un gran desbalance entre esta inversión y la falta de correspondencia con el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Esto se convierte en una puja entre los gobiernos urbanos frente al “Índice de facilidad para hacer negocios” del Banco Mundial en donde la calidad y eficiencia gubernamental es medida a través de i) la facilidad de apertura a las empresas, ii) la obtención de permisos de construcción, iii) el registro de la propiedad y iv) el cumplimiento de contratos. Es evidente, entonces, cómo estos indicadores excluyen variables de eficiencia con la población local y con los servicios urbanos y en este sentido, lo que se ve es que la función de los Gobiernos está dirigida a ser objeto del interés de la empresa, con dinámicas de clientelismo y exclusión, que a nivel estatal, busca el acceso abierto a inversión extranjera directa, facilitar la expropiación de activos en caso de ser necesario y cuando estos se consiguen, dotarlos de infraestructura y donarlos a las automotrices; y desde el nivel municipal pretende agilizar la habilitación del suelo urbano y prestar los servicios urbanos requeridos. Finalmente, se tiene la expropiación por vía de decretos y presión del Gobierno que obliga a la población a despojarse de sus recursos, produciendo cambios en la relación gobernantes-gobernados, que genera la ruptura en las formas de gobernar y la incorporación de nuevos actores y elites internacionales que impulsan proyectos económicos en las ciudades. De allí que se haga necesario reflexionar hacia dónde se dirige el gobierno urbano en México.

La planeación y el ordenamiento territorial mirada desde el gobierno

Por Leticia Moreira-Sígolo



La profesora Leticia Moreira Sígolo, arquitecta y urbanista, Doctora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Sao Paulo e investigadora en el Laboratorio de Vivienda y Asentamientos Humanos (LabHab), en su ponencia "Ciclos de la política urbana en Brasil" presentó los momentos de desarrollo de la política urbana en Brasil, así como los avances en esta materia y la situación actual del país, teniendo en cuenta que actualmente se está haciendo la revisión de la política urbana allí, en donde se está repensando su trayectoria y los avances legales.

La política urbana en Brasil ha tenido varios momentos, el primero de ellos, producto del persistente desenvolvimiento desigual y combinado de las ciudades, ocurrido entre los años 80 y 90, conocido como "décadas perdidas", caracterizado por un periodo de profunda crisis económica en el país con contingencia de los gastos públicos, con obras y servicios públicos,

de apretón salarial y de austeridad fiscal que impulsaron la apertura económica en el país, dando paso a la privatización de importantes industrias del sector de la infraestructura y la entrada de transnacionales a Brasil. Sin embargo, en la segunda mitad de los años 2000, se da un escenario con condiciones macroeconómicas muy favorables, en donde se fortalece la economía brasileña.

Recientemente se instituyó la función social de la propiedad y se relativizó el derecho de ésta, lo cual indica que quien sea propietario, debe asegurarse de cumplir una función social, y en términos generales, es obligatorio para el desarrollo de cualquier proyecto que regule el desenvolvimiento urbano, pasar por un amplio y consistente proceso participativo de discusión de la mano con la sociedad. Esto, gracias a la aprobación de la Constitución Federal, que es reconocida como una Constitución ciudadana y que trae para la política urbana avances importantes, puesto que relativiza el derecho de propiedad, en el contexto de un país históricamente anclado en el patrimonio, donde hay una sociedad bastante patrimonialista. También se cuenta con el Estatuto de la Ciudad, que es reconocido internacionalmente por sus avances, pero impuso fuertes límites a las actividades y prácticas de especulación inmobiliaria sobre el tejido urbano, sobre las ciudades y la producción del espacio. Esto, derivado del neo-desarrollo, en donde juegan un papel importante las fuertes inversiones en la producción habitacional de obras de infraestructura y de servicios urbanos, y la fuerte crisis económica y político-institucional.

Se creó el Ministerio de las Ciudades, en donde se desarrollan los problemas urbanos como lo son, la movilidad, el medio ambiente, la vivienda, la infraestructura, entre otros. Se creó la Ley de los consorcios públicos, para superar los límites del gobierno local y estructurar arreglos interfederativos, retomando las inversiones públicas en el sector de la construcción, principalmente en la producción habitacional, y dado

que la inversión en el sector de la construcción, trae efectos multiplicadores en la economía, al ser un sector con gran capacidad de oferta de trabajo, movilización de la mano de obra, con pocos avances tecnológicos, ayudó mucho para la reducción de la tasa de desempleo en el país. No obstante, estas políticas no han sido del todo efectivas, y en ese ímpetu de crecimiento desde la construcción civil, pero también de enfrentamiento del déficit habitacional, se han producido grandes conjuntos residenciales, invadiendo áreas ambientalmente frágiles, que ante la ausencia de condiciones básicas para los pobladores de los municipios, sobrecargan las capacidades de la ciudad capital y la región metropolitana.

En este sentido, la discusión sobre ¿Quién asume la política urbana? ¿Cuál es el papel de la autonomía de los municipios y del Gobierno Local?, ha sido una lucha en el proceso de redemocratización del país, puesto que, según la profesora Sígolo, el 80% de los municipios del país tienen menos de 50 mil habitan-

tes y son fuertemente dependientes de los repartos del Gobierno Federal, y en este sentido, cuestiones como la planeación y la gestión del territorio alimentan la discusión sobre la falta de capacidad institucional. Situación que, ante la ausencia de recursos, hace que los municipios flexibilicen sus legislaciones bajo la equívoca idea de asumir que la entrada de ese capital es la respuesta para su crisis fiscal.

Y en razón a lo anterior, aunque se mejoró la calidad de vida de los brasileños, no se logró enfrentar el nudo de la tierra y se amplió el acceso a la vivienda para la población, pero no para la base más baja de la pirámide y ahora Brasil está en otro momento de crisis por la falta total de inversión en infraestructura, sin una política habitacional de contingencia y de apertura de las ciudades al capital financiero, que viene a partir de mega proyectos que provocan desplazamientos forzados y desalojos de poblaciones completas. Por lo cual, la profesora extiende una alerta para enfrentar estos desafíos.



MESAS TEMÁTICAS

Mesa 1. Teorías de gobierno urbano

Coordinador: Carlos Alberto Patiño Villa

Director del Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

El rol de las áreas urbanas en el mundo contemporáneo es definitivo en los procesos de conformación de la sociedad, toda vez que la humanidad, en diferentes entornos y circunstancias económicas y políticas, se ha concentrado en dichas áreas, por primera vez en la historia, de forma abrumadora. Sin embargo, este hecho está dejando al descubierto que los problemas de gobierno de dichas áreas aún están lejos de ser resueltos y es necesario analizar tanto las formas, como los diversos aspectos que deben ser contemplados en las prácticas de gobierno urbano en el siglo XXI.

Esta mesa contó con las ponencias de Fabio Zambrano, inciden en el territorio, asociado a una ciudad y que pueden implicar la interacción de diferentes individuos. Por otra parte, define qué se entiende por cuencas hídricas, resaltando que son los contenedores naturales de las sociedades humanas y por ende de las ciudades, ya que brindan importantes servicios eco-sistémicos de soporte y provisión entre los cuales se destaca la regulación del clima, de las enfermedades, la protección de los desastres naturales y la provisión de servicios como el agua dulce, los alimentos, el suelo, la energía o una gran variedad de materias primas. Incluso se debe tener en cuenta, que aún en paisajes tan modificados como las áreas urbanas, estas pueden proporcionar servicios eco- sistémicos distintos, por ejemplo los parques urbanos, pueden mejorar el microclima de una ciudad o favorecer la infiltración profesor del Instituto de Estudios Urbanos de Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá; Isidro Sepúlveda, profesor de

la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España; Jesús Rodríguez, profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana de México; y Francisco Colom, profesor de Investigación del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España.

Respecto al debate del gobierno urbano, se manifestó que la ciudad fundamentalmente está compuesta por cuatro elementos: en primer lugar, las cosas materiales, es decir las personas y la infraestructura; segundo, la actividad que se desarrolla en ese espacio que crea funciones y genera desarrollo; tercero, las necesidades existentes para que esto se produzca (alimentación, servicios públicos, educación, gestión administrativa y gubernamental, entre otras); por último, las relaciones colectivas e individuales, públicas y privadas. En este sentido, los problemas del gobierno urbano radican en que estos sistemas que se han mantenido, se están diluyendo y están dando paso a otras formas de gobernar la ciudad bajo la existencia de ciertos elementos que perturban fuertemente a las ciudades y consigo al gobierno urbano, como los son: la demografía con los cambios de generaciones, en donde se evidencia la ausencia de los análisis demográficos para entender las ciudades y los cambios generacionales profundos; la IV Revolución Industrial que transforma sustancialmente las formas de producción, marcada por la convergencia de tecnologías digitales, físicas y biológicas, dejando a un lado la mano de obra y transformando completamente a las sociedades; la falta de planeación económica en las ciudades, la quiebra de la agricultura tradicional y los avances de la tecnología que dan paso a la inteligencia artificial. Este último, marcado por la Revolución Tecnológica en el gobierno de la ciudad y las políticas públicas vinculadas a la urbe, bajo la relación que estas tienen con la interconexión, la interacción y la



interdependencia. Considerándose que esta Revolución Tecnológica tiene un impacto trascendental en las ciudades, específicamente en el Gobierno, la sociedad, calidad de vida, la movilidad, el medio ambiente y la economía, lo cual repercute en las políticas públicas y los gobiernos urbanos.

De otro lado, se debate alrededor de la forma adecuada de pensar políticamente la ciudad en el plano de las ideas normativas para la generación de políticas públicas urbanas, es así como la idea de la ciudad debe ser entendida como un instrumento de cooperación social y de apropiación sobre el territorio, que esté normativamente construido y rija los procesos de construcción urbana hacia una efectiva planificación, pues las ciudades no las construyen solo por el poder, el mercado, las cosmovisiones o la religión, sino que es fruto de una interacción variable de todos estos elementos. En este sentido, la territorialidad no es un dato físico, sino que se construye dadas las actividades urbanas y la relación de las acciones con el territorio, es la materialización de la relación entre espacio, tiempo y poder. Por lo anterior, se debe concebir la ciudad, como un espacio político y se propo-

ne abordarla desde la teoría de los bienes sociales de naturaleza urbana, lo cual obliga a plantearse la naturaleza constitutiva de este tipo de bienes, bajo la idea de la habitabilidad y la identificación subjetiva con el entorno, como parte importante de la identificación social, en donde se debe entrar a analizar las relaciones de justicia en la asignación de los bienes o recursos de naturaleza urbana. Sin embargo, esta teoría de la justicia espacial no se ve solo en la asignación de los recursos, sino también en los derechos de acceso y movilidad de las personas para evitar la discriminación, así como la identificación social de los significados simbólicos de las ciudades en la construcción de la memoria individual y colectiva.

Lo anterior, teniendo en cuenta que todos los procesos sociales surgen en el espacio, de tal manera que no hay experiencia urbana que no sea territorial, lo cual sugiere que hay que empezar a tomarse en serio el problema espacial entendiendo que para la teoría política no es un problema de pedir o registrar entidades físicas o materiales, sino de registrar complejas situaciones humanas. La territorialidad no es concebida como un dato físico, sino como una producción social

que opera ontológica o pre-constitutivamente sobre la política y en la que intervienen factores heterogéneos y cambiantes, por lo cual la territorialidad representa el vínculo entre espacio, historia y poder. Por tanto, recuperar el espacio no es recuperar los metros cuadrados, sino recuperar las zonas de interacción social. Dicho esto, se debe dar la reivindicación de lo espacial, desde una mirada territorial y de reivindicación con los derechos para hablar del derecho a la no discriminación y a la ciudad y entender cómo funcionan estos en el ámbito territorial y urbano porque hay ciertos problemas relevantes que se descubren cuando se da una mirada territorializada al tema de los derechos, por ejemplo: el tema de la segregación residencial, las experiencias de la violencia urbana; las situaciones de discapacidad, entre otros, que generan una población discriminada y sin accesibilidad a la ciudad.

Mesa 2. Economía urbana y desarrollo territorial

Coordinador: Jorge Iván González

Profesor Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Dado que Colombia ha experimentado un intenso proceso de urbanización durante los últimos 60 años, la Misión Sistema de Ciudades del Departamento Nacional de Planeación (DNP) reconoce que hoy los núcleos urbanos se enfrentan a grandes retos de gobernabilidad y en consecuencia, propone cambios fundamentales en los criterios de ordenamiento del territorio, que tienen implicaciones en la política pública. En este sentido, en la mesa se discutieron las implicaciones que se derivan de las propuestas formuladas por el Sistema de Ciudades, específicamente respecto a la convergencia, la calidad de vida y el ordenamiento territorial.

Esta mesa contó con las ponencias de Edgar Bejarano, decano de la Facultad de Ciencias Económicas de

la Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá; Alex Smith Araque, profesor de la Universidad Sergio Arboleda; Roberto Angulo, socio fundador de Inclusión; y Moisés Cetré, profesor del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá.

Frente al sistema de ciudades, se discutió el origen de las aglomeraciones, su identificación y la dinámica evolutiva de las mismas. Respecto al origen o la causalidad, si bien se reconoce que ha sido tema de debate académico, aún es muy confuso, para algunos se genera en las oportunidades económicas, laborales, escolares y demás que generan las grandes ciudades con respecto a las demás; pero para otros, está relacionada con la tradición histórica del suelo y las trayectorias o dinámicas propias que favorece el origen de las aglomeraciones; y hay quienes aseguran que tiene que ver con las políticas de desarrollo o la estrategia de globalización que fortalece el modelo de industrialización, al igual que las políticas públicas de servicios públicos o educación que atrae a la población. Sin embargo, su identificación ha estado marcada por patrones en los precios de los salarios, la vivienda, el suelo y la distribución espacial, donde lo cierto es que su dinámica evolutiva es persistente. Y allí, surgen varios interrogantes relacionados con el crecimiento de estas aglomeraciones que hacen pensar ¿Por qué si los costos de transporte se han reducido, la gente se aglomera y busca los grandes centros? ¿Será que las oportunidades de empleo y educación no se han descentralizado?

En este sentido, si bien se reconoce que es un hecho la existencia del fenómeno de la aglomeración, en donde el sistema de ciudades ha analizado los sistemas espaciales y ha dado una discusión de cómo se distribuye la población y las actividades en los espacios, se debe centrar el estudio en la generación de nuevas fuentes de crecimiento y entender la importancia de las políticas públicas para mantener su estabilidad, ejemplo de ello es la necesidad de contar con polí-



ticas ambientales, a nivel de transporte y seguridad, para hacer que los efectos negativos de las grandes ciudades, dejen de serlo.

Así mismo, se cuestionó el desarrollo del Sistema de Ciudades del Departamento Nacional de Planeación (DNP), al considerar que a pesar de ser una misión de ciudades, tiene un sesgo centralista que evalúa desde lo existente, y en este sentido tiende a resolver los problemas del pasado, al olvidar aspectos claves en el territorio que tienen que ver con la planificación y la información de los territorios y por el contrario tiene una visión fuertemente económica que desconoce factores como los ecológicos, que tienen una visión mucho más amplia sobre el territorio.

Se propone entonces una nueva guía frente a este sistema de ciudades, preguntándose ¿Cómo crecemos en lo económico, considerando el sistema productivo y el de ciencia y tecnología, pero también en el aspecto físico? ¿Cómo nos movemos al interior de las ciudades y entre las ciudades?, no solo para las personas sino en las actividades mercantiles y ¿Cómo lo hacemos de manera sostenible? Sin embargo, todos

estos cuestionamientos apuntan a analizar la capacidad técnica de los territorios para el acceso a la información y el sistema de modelaje, para una mejor construcción del sistema de ciudades, así como el financiamiento del conjunto de lo público.

Así pues, se analizó el desarrollo de cada ciudad en términos de economía, desarrollo social, estructura urbana, ciencia y tecnología y financiamiento del desarrollo y resultado de ello se obtuvo que, la organización político administrativa del país no corresponde con el ordenamiento jerárquico y que existen ciudades que son capital de departamento y tiene mejores condiciones, lo cual da cuenta de la desarticulación de las instituciones con respecto al crecimiento de las ciudades. Razón por la cual, lo que se necesita es financiar los bienes públicos que se requieren, para que el crecimiento demográfico de las ciudades esté a la par del económico y se equilibre el territorio a través de las rentas del suelo.

De otro lado, se analizó una nueva propuesta académica para generar un indicador, que mida el cambio social de una manera simultánea entre lo social y lo

productivo en el sistema de ciudades. Por cuanto, tradicionalmente los indicadores de pobreza social y progreso económico han sido analizados de forma separada, generando un análisis incompleto. En este sentido, si bien el cambio social en Colombia, en la última década, es innegable, dado que la pobreza por ingresos a nivel nacional cayó de 48% a 28,5% entre 2003 y 2014 según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la pobreza multidimensional cayó de 49% a 22% durante el mismo periodo, mostrando aparentes mejoras. Lo cierto es que, existe un desequilibrio entre el progreso social y el progreso económico, pues en Colombia se han visto mejoras sustanciales en el progreso social, pero retrasos en el progreso económico, este último entendido como empleo, reducción de informalidad y demás aspectos relacionados con la productividad.

Este panorama sugiere que las políticas públicas, incluso en las zonas urbanas, han sido más exitosas en la promoción del acceso a servicios sociales que en la aceleración del crecimiento de los ingresos a través empleos de calidad, lo cual indica, que no solo es importante mirar si la pobreza sube o baja, sino cómo es el cambio social. Aunque es evidente la brecha urbano-rural en términos de pobreza y calidad de vida, también lo es la heterogeneidad a nivel de ciudad en términos de pobreza y desigualdad. Por lo anterior, la estrategia propuesta consiste en doble inclusión, primero, una de inclusión social, basada en el índice de pobreza multidimensional oficial del DNP, sin incluir la dimensión de trabajo que hace parte de la dimensión productiva del segundo. De tal forma, se incluyen indicadores de educación, niñez y juventud, salud y vivienda y servicios públicos; y segundo, de inclusión productiva, basada en indicadores de pobreza por ingresos, percepción de trabajo inadecuado e informalidad. Lo anterior con el fin de establecer la doble inclusión, social y productiva, y aplicarse en los agregados nacionales, el sistema de ciudades del DNP y las 23 ciudades capitales.

Obteniéndose como resultado que en Colombia el 62,2% de la población esté en inclusión social no productiva, cerca del 19,5% en exclusión y el 17,7% en doble exclusión. De otro lado, se evidenció que existe una caída de la exclusión en todas las áreas, es decir, en el nivel nacional, las 23 ciudades capitales, las otras áreas urbanas y las áreas rurales; y la caída es más acelerada en las 23 ciudades que en las otras áreas urbanas. Para los agregados nacionales, se concluyó que el menor porcentaje en todas las áreas es el de doble inclusión y el porcentaje es menor conforme disminuye el grado de urbanización y entre tanto, el mayor porcentaje en todas las áreas es el de inclusión social no productiva. En cuanto al sistema de ciudades, en los núcleos de aglomeración, municipios aglomerados, municipios no aglomerados y aquellos municipios que están por fuera del sistema de ciudades, arrojó que todos los indicadores presentan la misma dirección, en donde el mayor porcentaje está en inclusión social no productiva, es decir, la población está incluida socialmente, pero no productivamente, con la salvedad de que la exclusión se disminuye, así que entre más conectado se está al sistema de ciudades, menos exclusión hay y entre más desconectado se está se tiene menos doble inclusión. En las 23 ciudades capitales, las correlaciones entre doble inclusión y tamaño de ciudad son bajas.

Como resultado general, se tiene que los municipios más conectados de acuerdo a los criterios del Sistema de Ciudades tienen un mejor desempeño en las trayectorias de inclusión social y productiva. Este resultado, aparentemente intuitivo, aporta un nuevo elemento: los municipios aglomerados tienen mejor desempeño que los no aglomerados, aun siendo en promedio mucho más pequeños y careciendo de "importancia estratégica" (55 mil habitantes versus 143 mil habitantes en promedio). Por lo que se recomienda a nivel nacional, implementar una estrategia de desarrollo rural que contemple las trayectorias simultáneas de inclusión social y productiva, para reducir

la brecha urbano-rural. De tal forma, atender los desafíos de inclusión social que son independientes de la categorías del Sistema de Ciudades, como la educación y la salud, puesto que fortalecer el sistema de protección social le apunta tanto a la inclusión social como a la inclusión productiva.

Así mismo, para el sistema de ciudades, se hace un llamado a que las políticas públicas directas, dirigidas a proveer servicios sociales, vivienda y servicios públicos, se concentren en los municipios más desconectados del Sistema de Ciudades. Sin desconocer, que las grandes ciudades y municipios aglomerados requieren de una nueva generación de programas dirigidos a incrementar la inclusión productiva.

Finalmente, se plantea la necesidad de realizar mayores esfuerzos por avanzar en la construcción de indicadores de contexto (y de impacto), en especial relativos a mediciones de la pobreza, la inequidad y la diversidad étnica y cultural en la región del Pacífico, que permitan apreciar la relación entre la oferta y la demanda de la sociedad. Dicho esto, se analizaron los índices de dependencia demográfica, la tasa de población infantil, la tasa de población mayor de 65 años, el índice de envejecimiento, la tasa de mortalidad, la tasa de fecundidad, la tasa de cobertura escolar y analfabetismo, entre otros, que ponen la lupa sobre municipios como Tumaco, Buenaventura, Guapí y Quibdó, para explicar que el futuro es un gran desafío en temas de pobreza, empleo, salud, educación sistema pensional.

Lo anterior, dado que los indicadores son menos favorables para estas poblaciones del Pacífico, con respecto a la ciudad capital y las demás grandes ciudades del país como Medellín y Cali. Esto genera un círculo de pobreza dadas las bajas condiciones de vida, el desempleo, las pocas oportunidades, los bajos ingresos, la deficiente escolaridad, la baja acumulación de capital y el pequeño tamaño del mercado; que se suma al aumento de las necesidades básicas insatisfechas

y la desigualdad. Así como desafíos globales, en relación al narcotráfico, la trata de personas y el cambio climático por cuanto es la región que tiene mayor extinción de su flora y fauna y tiene los mayores riesgos por inundación o sequía, vulnerable por sus mismas condiciones al tráfico de personas y demás acciones ilegales de cuenta de la presencia de grupos armados cuyo principal financiamiento es el narcotráfico.

Mesa 3. Gobernanza metropolitana

*Coordinadores: Sergio Montero
y Andrés Hernández*

Profesores del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER), Universidad de los Andes.

En las últimas décadas se han creado diversos organismos públicos y asociaciones público-privadas para coordinar las tareas de planificación metropolitana y regional en Colombia. En este contexto, el concepto de gobernanza, basado en la idea de que las decisiones de gobierno y política pública deben hacerse a través de redes y asociaciones horizontales entre actores del Gobierno, del sector privado y de la sociedad civil, se ha generalizado y expandido a gran velocidad. No obstante, estas redes de gobernanza, como instrumentos de planeación regional pueden presentar fallas, ya sea por la falta de inclusión de objetivos que benefician al interés general público; por cuestiones de representación democrática o por la incapacidad de construir e institucionalizar visiones compartidas de región, entre otras razones.

Esta mesa contó con las ponencias de Carlos Navarrete, profesor de la Universidad de Guadalajara, México; Sergio Montero, profesor de la Universidad de los Andes; Ethel Segura, integrante del Grupo de Gobernanza Metropolitana de la Universidad de los Andes; y Os-



car Almarío García, profesor de Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

Un nuevo debate alrededor de la planeación urbana tiene que ver con la gobernanza, y cómo esta se ha venido reinventado. Inicialmente, entre 1930 y 1940 se tenía una visión de ingeniería e infraestructura; entre 1950 y 1970, se pasó a una visión económica; entre 1980 y 1990, se dio una visión político-económica de descentralización; y desde 1990 a 2010, se dio el giro a una visión de gobernanza. Pasando de un modelo jerárquico derivado del Gobierno central, a nuevas formas de gobernar y planear el territorio, basado en la idea de que las decisiones de gobierno y política pública debe hacerse a través de redes y con el apoyo de asociaciones entre el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil. De acuerdo a lo anterior, se tienen diversos factores que explican el auge de la gobernanza urbana y regional, entre los cuales están los procesos de descentralización y el consenso global sobre el rol de las instituciones y la “buena gobernanza” como claves del desarrollo. En todo caso, desde el deber ser,

la gobernanza permite democratizar la planeación, incluir más actores, que haya más veeduría sobre los recursos públicos, y que haya menos corrupción.

Sin embargo, el uso de estas asociaciones público-privadas presenta varias críticas: la primera, que es un modelo anglosajón que ignora las dinámicas políticas latinoamericanas como es el caso del clientelismo y la corrupción; la segunda, que es considerada un instrumento del gobierno neoliberal que incluye al sector privado en decisiones que deberían ser públicas; y en tercer lugar, que así como los Estados y el mercado falla, la gobernanza también lo hace cuando no considera a todos los actores, o estos no se sienten identificados. No obstante, lo importante allí es tener redes y saber gestionar el conflicto para que este sistema de gobernanza no se estanque y se desvíe su interés, pues lo cierto, es que puede ser considerada un arma de doble filo, ya que de un lado, permite organizar la planeación, pero del otro, puede traspasar ésta al sector privado, empoderándolo.

Ejemplo de ello, la mesa de Planificación Regional de Bogotá - Cundinamarca, creada como un espacio de concertación constituido por entidades del nivel nacional, distrital, departamental, municipal y de autoridades de manejo ambiental, para integrar física, social y económicamente al Distrito Capital y los 116 municipios del departamento de Cundinamarca, para aumentar la productividad y la competitividad de este territorio con objetivos enfocados en i) el equilibrio en la distribución de la población y actividades económicas, ii) la productividad y competitividad, iii) la sostenibilidad ambiental, iv) la infraestructura física y servicios, v) el desarrollo institucional y vi) la cohesión social. Pasando de un modelo de planificación modernista a planificación participativa, en donde se propuso una red de ciudades, con una visión compartida del desarrollo.

De donde surgió el Consejo Regional de Competitividad constituido en 2002, como una asociación público – privada para formular y desarrollar la visión económica regional de largo plazo, a partir de consensos público privados. Con los objetivos de i) incrementar las exportaciones de Bogotá y Cundinamarca, ii) posicionar Bogotá y Cundinamarca como uno de los mejores destinos de inversión en América Latina, iii) fortalecer la economía regional y elevar la productividad de la pequeña y mediana empresa, iv) convertir el recurso humano y la ciencia y la tecnología en los principales factores generadores del desarrollo y v) construir la capacidad institucional para gestionar el territorio y la economía regional.

Sin embargo, estos casos de estudio muestran cómo, finalmente, los actores terminan acaparando las agendas políticas y el discurso de la competitividad territorial, aunque es útil para atraer a muchos actores a la mesa, acabó limitando el proceso y favoreciendo los intereses del sector privado organizado. Además se da una falta de representación de la sociedad civil no empresarial que en sí, resultó en una visión unidimensional de la región.

Razón por la cual, la gobernanza metropolitana requiere una mirada interdisciplinaria desde sus elementos de análisis, estos son: En primer lugar, los actores e intereses, ya sean estatales, del nivel nacional, regional o local; la sociedad civil; las organizaciones empresariales o gremios y expertos. En segundo lugar, las instituciones quienes definen las reglas de juego, pactan los arreglos institucionales para la región y representan el territorio descentralizado. En tercer lugar, los instrumentos de planeación, gestión y evaluación metropolitana que involucra recursos y capacidades. No obstante, el gran reto sigue siendo democratizar las decisiones metropolitanas, a través de la construcción de ciudadanía metropolitana, los acuerdos informales y la co-producción y el uso de las nuevas tecnologías para procesos colaborativos de planeación y participación.

Para el caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá - AMVA las características de este proceso de metropolización son: una unidad socio espacial mantenida en el tiempo, en sus inicios alrededor del río Aburrá pero con el paso del tiempo alrededor de la centralidad política del Municipio de Medellín. Otra característica, es que se trata de un valle estrecho, con un gran pragmatismo para los negocios y el emprendimiento, que involucró a las elites en este fenómeno urbano gobernando proyectos económicos y empresariales y construyendo una masa crítica desde la ciudad, que desde 1949 empezó a planear y ordenar el territorio. Sin embargo, rápidamente se entendió que las dinámicas de la ciudad iban más allá de Medellín y así se comenzó a pensarse en la idea de lo metropolitano. De otro lado, un rasgo característico es una intensa vida social que pone en disputa al territorio y la necesidad de inclusión de las personas menos favorecidas, en el empleo, la educación, el disfrute del espacio público, entre otras garantías para disfrutar del derecho a la ciudad. Finalmente, está marcado por la construcción de institucionalidad, que ha obligado al establecimiento de redes y alianzas sociales, em-

presariales y políticas en pro del desarrollo conjunto y de acercamiento entre el pensamiento académico, las instancias del Gobierno y la ciudadanía para superar el debate del gobierno urbano.

De esto, está claro que la metropolización es una experiencia colectiva, que se da a partir de los hechos metropolitanos para construir visión compartida y establecer las relaciones de interdependencia, con el fin de identificar las potencialidades y los conflictos de la región, más allá de servir únicamente como criterios técnicos contenidos en la norma, puesto que, en sí, son una herramienta fundamentalmente política.

Mesa 4. Participación política y ciudadana en las áreas urbanas

Coordinador: Carlos Torres

Profesor del Programa de Maestría en Hábitat de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

La participación política y ciudadana en las áreas urbanas constituye el pilar de la democracia y sus matices en cualquier ciudad del mundo. En Colombia, la complejidad de su configuración territorial, recae entre otros, en los caminos recorridos por los distintos actores (sociales, comunitarios, autoridades públicas, grupos de interés) y su incidencia en “lo público”. De otra parte, las apuestas por estructurar andamiajes institucionales para la participación, que van desde las recetas básicas de la democracia participativa ancladas al anhelo democratizador de las primeras fases de la descentralización, hasta el complejo uso de instrumentos de medición, seguimiento y evaluación de políticas públicas; dotan al país y sus ciudades de cajas de herramientas robustas pero a la vez confusas.

Esta mesa contó con las ponencias de Hernán Darío Correa; Jairo Andrés Rivera, del movimiento Voces de

Paz; Eduardo León de la Mesa de Impulso de la Sociedad Civil por la Paz; Luz Patricia González Ávila, directora de Gestión Pública y Ciudadana de la Cámara de Comercio de Bogotá; y Maira Contreras, profesora de la Facultad Ciencias Humanas Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Inicialmente se reconoció que, si bien la participación política y ciudadana constituyen el elemento dinamizador de la democracia, que exige su construcción desde un escenario institucionalizado para no desconocer la diversidad poblacional y territorial, el hecho de hablar de un solo modelo de participación en todo el territorio nacional es imposible. Sin embargo, la participación es un elemento fundamental y cada día se enriquece más de elementos e instrumentos para su desarrollo e inclusión participativa en una sociedad, cada vez más urbana, que se desentiende del mundo rural, generando enormes conflictos territoriales vinculados con las necesidades de la población. Lo anterior, dado que la mayor debilidad de la participación es que no reconoce en la toma de decisiones a la mayoría de la población. Razón por la cual, los procesos de participación se hacen legales, pero no legítimos, porque desconocen las dinámicas reales de los territorios urbanos, sin mecanismos efectivos de vinculación o visibilización, que arrojan propuestas poco efectivas para el país.

En este sentido, la participación es un reto de los ciudadanos y del Gobierno, que define el rol de la gobernanza, en términos de consensos para la integración política y social, a partir de las interrelaciones entre la sociedad civil, el Estado y el sector privado; encaminados hacia la equidad, la seguridad, la eficiencia, la sustentabilidad, la descentralización, la transparencia y gestión responsable, y el compromiso cívico y ciudadano, entre otros. Ejemplo de ello, es un estudio adelantado en Bogotá, para medir los factores de gobernanza, en el cual se incluyeron las siguientes variables: confianza, transparencia, liderazgo, participación y estrategia compartida, donde se evidenció solo un



23% de gobernanza para la ciudad capital. En términos generales, existe baja confianza por parte de los ciudadanos en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos del sector público, generando alta preocupación respecto a la transparencia en la contratación, la ejecución de obras públicas, la construcción de planes de desarrollo, los informes de gestión y la planeación en general; esto dada la falta de liderazgo y de participación en la toma de decisiones que inciden en las políticas públicas y de la ausencia de una visión compartida como región.

Razón por la cual, el gran reto de lo público es un Gobierno abierto, en el que se practique y promueva la transparencia y el acceso a la información, la participación ciudadana y la colaboración entre múltiples actores; el cual se desarrolle bajo los pilares de transparencia, participación y colaboración, generando confianza en las instituciones y renovando los espacios tradicionales de participación. Sin embargo, para pensar en participación, es necesario romper ciertos mitos que se han construido alrededor de ésta, y se debe considerar que, si bien existen diferentes mecanismos de participación ciudadana, hay un retiro casi

del 65% de estos escenarios de participación política por parte de la ciudadanía. En otras palabras, quiere ello decir, que uno de los problemas de la participación urbana es que se asume que todos quieren participar, y no es así, no todos los ciudadanos quieren participar, no a todos les interesa lo público y no todos saben para dónde va la sociedad, lo cierto es que cada vez hay más incertidumbre frente al destino social.

De otro lado, es importante diferenciar, qué se entiende por participación, democracia y empoderamiento. En primer lugar, la democracia tiene dos grandes componentes, uno es el procedimiento y el otro la cultura de la participación. Paradójicamente, cuando se habla de cultura de la participación nos referimos a un aspecto que está dotado de procedimiento, pero ausente de participación y tiende a culparse a la ciudadanía por no querer participar, sin embargo, no es un problema de querer participar, sino de voluntarismo de la democracia, ya que no hay incentivos para participar y gestionar los problemas sociales. En segundo lugar, hablar de participación es efímero, ya que se participa simulando la democracia. Hay cantidad de procedimientos, pero en el fondo no hay ex-

pectativa de que esta participación vaya a cambiar las lógicas de la gestión pública, así que esta simulación se termina convirtiendo en una fuente de legitimidad formal. Lo anterior debido a que para la institucionalidad es importante darle legitimidad a sus dinámicas de gobernanza, sin embargo esto se convierte en una ficción porque, desde la lógica de la democracia representativa, ningún gobernante representa a toda la población. En tercer lugar, el empoderamiento es una dinámica de la ciudadanía, en la cual un problema social se radicaliza a falta de ser solucionado institucionalmente. En consecuencia, dentro de este debate alrededor de la participación, la solución está en construir una ética de lo público que produzca lo público y produzca democracia.

Mesa 5. Planeación urbana y movilidad cotidiana y accesibilidad en áreas metropolitanas

Coordinador: Calos A Moreno

Docente Investigador Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia.

La planeación urbana considera aspectos de accesibilidad que tienen que ver, principalmente, con las posibilidades que tienen los miembros de una sociedad de poder disfrutar de manera irrestricta de las oportunidades que la ciudad ofrece, en donde la movilidad cotidiana, dada la segregación, ha sido vinculada con los problemas de accesibilidad de las personas que habitan en la periferia, sobre todo por los inconvenientes causados por la mala accesibilidad al transporte público.

Esta mesa contó con las ponencias de Carlos Felipe Pardo, director ejecutivo de Despacio.org; Ana María Henao, coordinadora de Gestión Urbana y Movilidad de la Cámara de Comercio de Bogotá -CCB y Álvaro

Mauricio Torres del Centro para la Responsabilidad Social y el Desarrollo Humano y Ambiental (CESDHA).

Esta mesa discutió los aspectos que dificultan la accesibilidad, y en consecuencia restringen la posibilidad de utilizar y disfrutar de las oportunidades que las instituciones políticas, sociales, económicas y culturales brindan a las personas, generando desigualdades sociales, marcadas por la ubicación espacial de la población.

Frente a los problemas de movilidad, se abordó el caso de estudio de Bogotá, que en su última encuesta de percepción sobre el transporte público (2016), arrojó que el tiempo promedio de viaje ha aumentado en todos los servicios, lo que hace que el transporte público sea deficiente y de baja calidad, con infraestructura insuficiente e inadecuada, en donde se da un incipiente uso de la bicicleta como alternativa para descongestionar la ciudad. Por lo cual, la ciudad tiene como retos: ampliar la frecuencia de buses e incrementar la infraestructura instalada para el Sistema Integrado de Transporte Público-SITP; mejorar la calidad del servicio; promover la integración modal en la ciudad y los municipios; construir una alternativa de transporte masivo, como el metro; mejorar la malla vial existente y construir nueva infraestructura complementaria; y fortalecer la relación entre movilidad y renovación urbana.

Otra alternativa para mejorar la movilidad en ciudades como Bogotá, es repensar la velocidad como estrategia para evitar, reducir, cambiar y mejorar. En primer lugar, se debe preguntar ¿Qué tan lejos ir? Y ¿Cuál es la necesidad de desplazarse?; en segundo lugar, ¿Qué medio de transporte usar? Motivando el uso del transporte no motorizado o público; y, en tercer lugar, ¿Qué tecnología utilizar? Reduciendo la potencia del vehículo y usando un combustible de menor impacto. En este sentido, es válida una política “Despacio” con Zonas 30, es decir, lugares donde no solo se señala el máximo de velocidad a 30km/h, sino que hay condiciones físicas que obligan a cumplirlo; también con



células de tráfico que priorizan el uso de las bicicletas con ciclovías recreativas; la fiscalización de los excesos de velocidad e incluso la regulación de los límites de velocidad de fábrica.

Así mismo, se discutió el problema de la accesibilidad de los servicios de movilidad en las zonas periféricas de las ciudades y se presentaron dos casos de estudio: Primero, el de Ciudad Verde ubicado en el municipio de Soacha- Cundinamarca, que es un macroproyecto que podría albergar más de 49.500 viviendas, lo que equivale a una población de 200.000 habitantes; y segundo, el borde urbano-rural sur en Usme, con tendencia a la localización de la población en zonas altamente sensibles para las dotaciones ambientales. Ambos tienen problemas de ubicación y baja o nula planeación de la población y los núcleos de desarrollo urbano que se sitúan en las periferias, generando un alto nivel de ilegalidad que es aprovechado por constructores piratas, que desconocen los riesgos a los que se ven abocados los pobladores; además se caracterizan por la deficiente prestación de los servicios públicos y el limitado acceso a los servicios de movi-

lidad. Por lo cual, se propone la consolidación de una política de bordes-periferia alrededor de la conservación y el cuidado de los valores ambientales y culturales; el desarrollo económico y el fomento productivo y la contención del crecimiento urbano.

Expuesto lo anterior, en términos generales, los retos de la planeación y la movilidad en el territorio, son: mirar la planeación y sus instrumentos de manera holística, con integración regional y armonización de la planeación en los diferentes niveles; restablecer la relación entre los componentes ambientales y patrimoniales con la planeación; fortalecer el conocimiento sobre las normas urbanística en los empresarios y los ciudadanos; evaluar los impactos de la norma urbanística en la actividad productiva y establecer mecanismos y reglas de juego claras y duraderas en el tiempo, para actuar en el territorio de forma articulada y donde prevalezca el interés general y la visión de largo plazo. Se debe planear el territorio como una oportunidad para generar integración regional, sostenibilidad ambiental, espacio público, mezcla de usos, movilidad, logística, participación y estabilidad jurídica.

Mesa 6. Ciencia, tecnología e innovación en las ciudades

Coordinador: Fernando Viviescas

Profesor del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá.

El devenir de las urbes y los nuevos marcos de relacionamiento han puesto en evidencia la incapacidad de las formas tradicionales de gobierno y de administración, para atender los requerimientos y para ordenar los procesos sociales, económicos y culturales que va generando el mundo en urbanización; en donde el desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (CTI) cobra vital importancia para el desarrollo de las ciudades.

Esta mesa contó por las ponencias de Miguel Silva Moyano, ex director de la Agencia de Educación Superior Sapiencia; Mauricio Tovar Gutiérrez, profesor de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Colombia; María Mercedes Jaramillo, gerente de Desarrollo Urbano Sostenible de Probogotá.org; y

Fernando Viviescas, profesor del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia.

La metropolización aparece como un proceso de renovación permanente, en el cual las infraestructuras, en el sentido amplio del término, es decir aquel que incluye el desarrollo inmobiliario y de los grandes servicios urbanos, deben estar a la altura de los requerimientos de las ciudades. En este sentido, los grandes retos políticos del mañana estarán relacionados con la ciencia, o más bien, con la falta de ciencia, tecnología e innovación, para enfrentar problemas derivados del cambio climático, el agua, la energía, la calidad del aire, la seguridad y el transporte público, entre otros. Sin embargo, no se puede desconocer que esta transformación en las metrópolis genera altos costos en la economía. Por un lado, el proceso de renovación no está exento de efectos segregacionistas en el territorio, producto del aumento del valor del suelo que desplazan sectores económicos y poblaciones con menor capacidad adquisitiva. Por otro lado, se requiere de mucho capital, ya que no se trata únicamente de proveer servicios básicos, sino de asegurar la competitividad del territorio, atrayendo talentos e inversio-



nistas nacionales e internacionales, compitiendo con la idea de que el espectro de lo público debe reducirse, vendiendo las empresas públicas de servicios y abriendo el terreno para las alianzas público-privadas, dando paso a que sea la industria financiera la que esté tomando el relevo en la financiación del desarrollo territorial. Razón por la cual, las metrópolis se han vuelto un portafolio interesante de inversión, no solo en el mercado inmobiliario clásico sino también en infraestructuras como aeropuertos, autopistas, redes de energía y telecomunicaciones. En este sentido, las nuevas tecnologías ofrecen soluciones innovadoras en todos los campos relacionados, y el cuestionamiento sobre el rol de la ciudad como promotor de la Ciencia, Tecnología e Innovación no depende del Gobierno, sino que es una cuestión que es y será descentralizada, o más bien privada.

Bajo este escenario, el Gobierno, no es el único responsable de promover la CTI, pues son considerados como actores del ecosistema de innovación: el Gobierno, la sociedad, el sector productivo y el sector académico, científico y tecnológico. En este sentido, se reconoce la importancia de la producción científica en las universidades como base de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación y se hace un llamado a no confundir la innovación con la investigación científica, puesto que esto conlleva a un error estratégico, y es desconocer la importancia de los grupos de investigación como un asunto público. Pues en el país, si bien hay esfuerzos aislados de las ciudades por apostarle a la CTI, no hay una política de investigación científica concreta y esta se ha sintetizado en el concepto de innovación, pero son cuestiones diferentes. Razón por la cual, se requiere una política pública de largo plazo con carácter local y urbano, que no separe al sistema de educación superior, mientras tanto hay un llamado desde el nivel nacional para las ciudades, a gestionar sus propias políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación, sin esperar a que se gestione desde el Gobierno Nacional, ya que los casos estudiados en

ciudades como Bogotá y Medellín, con grandes capacidades para innovar, muestran que si es posible. Ejemplo de ello: Bogotá Abierta, De Tour por Cundinamarca, Reconstrucción “La Guerra no es un Juego”, Cambalachea, Startup weekend, GovJam, Loclaizate, entre otros; así como: Ruta N y Tecnova, que son plataformas de innovación que mejoran la calidad de vida de los ciudadanos desde diferentes aspectos.

Mesa 7. Gobierno urbano e internacionalización de las ciudades

Coordinador: Diana Gómez

Profesora del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Las ciudades desempeñan un papel fundamental en las relaciones internacionales, se configuran como verdaderos centros de pensamiento y decisión, son transitadas por el plurilingüismo y la multiculturalidad, y se constituyen en territorios donde se despliegan las tensiones políticas. En tal contexto, la mayoría de las relaciones internacionales en el mundo son también relaciones entre ciudades. Sin embargo, subsiste un problema semántico y un error conceptual sobre los términos utilizados a ese propósito como “internacionalización” de las ciudades o relaciones “internacionales” entre ciudades, dado que las relaciones internacionales y la ciencia política sólo han reconocido al Estado como el actor central del sistema internacional, restando visibilidad al rol de las ciudades.

Esta mesa contó con las ponencias de Miguel Gomis Balestreri, director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana; María Luisa Zapata, subdirectora de Gestión de Conocimiento de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana; Andrés Molano Rojas, director académico del Instituto de Ciencia Po-



lítica Hernán Echavarría Olózaga; y Diana Gómez, profesora del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia.

Las ciudades son actores internacionales que generan impacto en diferentes ámbitos debido a sus dinámicas. Son actores políticos, dado el papel central en el cambio político y de política económica de los Estados; también son actores económicos, ya que hay ciudades que obran como nuevas multinacionales de los países; son actores de violencia, en donde se genera la violencia urbana y son actores culturales que generan turismo internacional. Bajo este entendido, se presenta el debate conceptual sobre el término internacionalización, relaciones internacionales, relaciones globales y relaciones mundiales, todas estas con protagonismo del Estado en las relaciones internacionales, invisibilizando el papel histórico de las ciudades. Por lo cual, es importante ver a las ciudades como actores con mecanismos de (re-)inserción en el medio internacional.

En este contexto, la mayoría de las relaciones internacionales en el mundo pueden verse como relaciones entre ciudades y allí el papel de los municipios en relevante teniendo en cuenta el papel que juega

su participación en temas de alcance global, dando paso a lo conocido como “internacionalización de las ciudades” que afianzan el gobierno urbano y en cierto sentido choca con el Gobierno Nacional. Dicho lo anterior, el rol del gobierno urbano en el marco de la cooperación, permite asumir sus asuntos y trascender fronteras nacionales en beneficio de los ciudadanos, gestionando sus relaciones con las demás ciudades para promover sus intereses y permitiendo una mejor representatividad que la que podría generar un Estado, por lo cual, las ciudades son agentes internacionales de integración social y cultural de comunidades territoriales con mayor flexibilidad y adaptabilidad a las ofertas y demandas del mundo globalizado.

Expuesto esto, las ciudades empiezan a reconocerse como organismos multilaterales de primer nivel y las políticas del gobierno urbano empiezan a tener un papel fundamental en el desarrollo de la agenda urbana mundial. En consecuencia se pueden señalar como fenómenos urbanos de impacto mundial, donde gobierno urbano e internacionalización se imbrican: i) La reemergencia de ciudades, ii) el nacimiento de ciudades, iii) la apuesta por el tamaño: Megaproyectos urbanos o “gigaciudades” y planeación de ciudades pequeñas y

medianas, iv) la apuesta por ciudades con un perfil específico y v) cambios en la geografía política relacionados con la internacionalización de las ciudades: grandes potencias que posicionan ciudades. En síntesis, la internacionalización es un objetivo y una herramienta cada vez más protagónica e indispensable para los gobiernos urbanos del mundo contemporáneo, éstos son un agente y un articulador decisivo que desafían el poder de los Estado y las dinámicas urbanas del mundo contemporáneo que exige alianzas entre el gobierno urbano y las relaciones globales.

En razón a lo anterior, se cuestiona ¿Cuál es el papel de las ciudades en las relaciones internacionales?, pues si bien, las ciudades no juegan un papel protagónico en la política internacional, no se puede prescindir de ellas para entender el mundo; son un elemento indispensable en la ecuación para entender los fenómenos en la realidad internacional. De otro lado, se discierne sobre el entendido de la internacionalización de las ciudades como antagónico del gobierno global, pues se reconoce que los Estados restan importancia al papel de las ciudades y se sugiere que la relación entre ambos sea vista como complementaria, subsidiaria y paralela. Así mismo, derivada de esta internacionalización de las ciudades, se discutió el papel de las ciudades en la gobernanza global.

Cuando se habla de gobernanza, se habla del proceso de administración y gestión colectiva de los asuntos y problemas internacionales, así como del marco institucional que define dicha actividad y el conjunto de agentes que intervienen en ella. Durante las últimas décadas se ha presenciado la emergencia de nuevos desafíos, los problemas se desbordan, se han empoderado nuevos actores como las ciudades, las comunidades y los grupos transnacionales y se ha dado un proceso significativo de transición del poder diversificado. Estos cambios han generado la sustitución paulatina de la gobernanza puramente internacional por la gobernanza global, que implica en primer lugar, la aparición de nuevos tipos de actores, ya que no es

una gobernanza interestatal, porque se compite con otros actores diferentes a los Estados, e incluso no se podría pensar en gobernanza sin incluir a estos actores; en segundo lugar, hay mecanismos y arreglos institucionales menos estado-céntricos, menos convencionales; y en tercer lugar, el sistema de gobernanza está fragmentado en diferentes niveles espaciales o esferas funcionales.

Por lo anterior, hay tres razones por las cuales las ciudades son imprescindible, estas son: capacidad, densidad y representación. Ya que las ciudades han experimentado un considerable desarrollo institucional y hoy son mucho más capaces; son verdaderos motores económicos, centros de gravedad para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, vital para los procesos migratorios, y polos de infraestructura con un peso político interno que derivan en fuente de identidad inmediata de las personas y de movilización social, política y económica. En este sentido, son estas razones las que apalancan el hecho de que las ciudades participen en la gobernanza global, pues solo así se podría hacer efectivo el derecho a la ciudad. Para participar en esta gobernanza global, lo primero que tienen que hacer las ciudades es nacionalizarse y reconocer su dimensión nacional, romper el estrecho cerco de lo municipal y entender que son parte de una constelación nacional y mundial. Así mismo, pueden actuar como complementadores directos de las reglas, es decir, apropiar algunas líneas de la gobernanza global a través de las políticas públicas e involucrarse en las dinámicas de carácter transnacional, reconociendo que existen desafíos de la cooperación internacional técnica para el gobierno y la internacionalización de ciudades.

Esto, dado que la cooperación técnica descentralizada; entendida como el intercambio de conocimientos y técnicas vinculadas con las administraciones públicas descentralizadas o con la sociedad civil; si bien, ofrece vías para la internacionalización, no es forzosamente la más eficaz en la transformación de la gobernanza local. Sin embargo, más allá de las discusiones

teóricas que validan o no la cooperación como estrategia de internacionalización, lo cierto es que aunque las ciudades no están obligadas a internacionalizarse, existen motivaciones y es el caso de la ciudad de Medellín, que tomó la acción internacional como política pública a través de la Agencia para la Cooperación Internacional de Medellín como una asociación entre entidades públicas, a saber: la Alcaldía de Medellín, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Empresas Públicas de Medellín (EPM) y Emvarias. La Agencia fue constituida como la primera Agencia de Cooperación Internacional descentralizada en Colombia. Siendo un ejemplo para el país, ya que logró desde los planes locales construir un eje fundamental de la acción exterior, para trazar planes y acompañar la visión de largo plazo del territorio desde las herramientas de internacionalización. Así mismo, entendió la ciudad como actor fundamental del desarrollo global y protagonista de la acción exterior y consolidó una propuesta clara de desarrollo, pretendiendo ir más allá de una ciudad que solo provee servicios, y convertirse en un facilitador del desarrollo.

Mesa 8. Finanzas públicas para el gobierno urbano

Coordinador: Laura Cepeda

Directora de Fundesarrollo, Barranquilla.

Las dinámicas de las ciudades y de las aglomeraciones están sobrepasando las barreras político-administrativas, lo cual pone al país en la obligación de redefinir las competencias de todas las estructuras de gobierno subnacionales, de forma que respondan a las actuales necesidades de los territorios. Por tanto, se hace necesario establecer mecanismos de financiamiento del gobierno urbano, y los municipios deben aprovechar sus competencias en materia tributaria y especialmente en las potencialidades que ofrecen los tributos al suelo, a través de los instrumentos de

financiamiento que históricamente han dado buenos resultados, los instrumentos de financiamiento que están contemplados en la normatividad, pero no han sido utilizados y las nuevas herramientas de financiamiento, como nuevos tributos y mecanismo de endeudamiento.

Esta mesa contó con las ponencias de Gustavo Marulanda, ex-director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital y consultor del Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC; Fernando Medina, ex-director de Impuestos Distritales de Bogotá D.C. y subdirector académico de la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP; y Carolina Méndez, ex-secretaria de Hacienda del municipio de Tocancipá.

La capacidad de generar recursos para una entidad territorial depende del comportamiento de la economía, si no hay crecimiento económico la posibilidad de generar ingresos resulta gravemente afectada, razón por la cual existen diversos instrumentos de financiación a partir del territorio, que legitiman la gestión fiscal de las entidades territoriales. En este sentido, las finanzas públicas del nivel nacional se logran a través del cobro de impuestos por los ingresos, como es el impuesto sobre la renta; el cobro de por los gastos, como los impuestos al consumo y el cobro de impuestos por el patrimonio. En el caso de los municipios y los distritos son fuentes de ingreso: el predial unificado, la delineación urbana, la plusvalía y la contribución por valorización.

Expuesto lo anterior, son instrumentos de gestión y financiación del suelo contenidos en la ley: i) la plusvalía, que resulta del crecimiento de los precios del suelo, producto de acciones urbanísticas o ejecución de obra publicas ejecutadas por la administración, ii) la valorización, que es un instrumento para financiar la ejecución de obras de interés público, soportado en los beneficios que éstas generan, teniendo en cuenta la capacidad de pago de los propietarios y el mayor valor económico que se genera o se generará en los



inmuebles como consecuencia de la ejecución de las obras de interés público, iii) la emisión de títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo y iv) cargas y beneficios, que son las obligaciones que deben cumplir los propietarios del suelo como contraprestación por los beneficios urbanísticos en términos de uso y edificabilidad. Los cuales, son procedimientos administrativos, financieros y de gestión de los que dispone un municipio, que permiten garantizar la disponibilidad del suelo y los recursos necesarios para lograr un ordenamiento en función del interés general.

En consecuencia, bajo el entendido de que el cobro de los impuestos es absolutamente necesario para mantener los ingresos de una ciudad, se justifica el uso de las diferentes fuentes tributarias, como es el caso del impuesto predial y los impuestos sobre el uso del suelo, que son importantes para afianzar las relaciones entre la ciudadanía y la administración. Sin embargo, se debe reconocer que el comportamiento de los impuestos es variable, se logran picos importantes, cuando se hacen reformas o actualizaciones catastrales y en ocasiones se generan caídas en el comportamiento de los consumidores o las ventas

y para el caso del impuesto predial, este no siempre es eficiente porque existen municipios donde la actualización catastral no se ha hecho y aunado a ello, existe una limitante política para hacerlo, puesto que no se controvierte que, la discusión sobre las fuentes financieras de los territorios, sea una discusión esencialmente política.

Por lo anterior, los procesos de actualización catastral son importantes para los procesos tributarios, y sobre todo en un país donde el 37% del territorio se encuentra desactualizado catastralmente. Es ejemplo de ello el caso de estudio del Municipio de Tocancipá y su estrategia en el impuesto predial unificado, que aumentó el recaudo anual y se logró a través de la actualización catastral en 2013 con alivios tributarios, la declaración privada de avalúo, el cobro persuasivo y coactivo a morosos y el reajuste de tarifas. Al igual que la estrategia para el aumento del pago en el impuesto de industria y comercio, que se logró por medio de: descuentos por pronto pago, la actualización de información tributaria de los contribuyentes, el programa de fiscalización a cada contribuyente, los incentivos tributarios para nuevas empresas e incentivos tributarios para empresas instaladas que amplíen su planta

física, los incentivos por la buena cultura de pago, las sanciones por incumplimiento y evasión y las tarifas de acuerdo con la clasificación. Así como los recaudos por servicios de planeación y participación de la plusvalía.

Mesa 9. Gestión urbana y hábitat en las grandes ciudades

Coordinadores: Yency Contreras Ortiz y Adriana Parias Durán

Profesoras del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

La principal expresión del ejercicio de gobierno son las políticas públicas, específicamente en las ciudades, las políticas urbanas; las cuales, entre otras, impulsan el debate sobre el papel de los actores gubernamentales (Gobierno Nacional y Gobiernos Territoriales) y sus competencias frente a la vivienda y el hábitat en las ciudades; así como el cada vez más relevante rol del sector privado en la política habitacional.

Esta mesa contó con las ponencias de Vanessa Alexandra Velasco Bernal, del Banco Mundial en Colombia; Adriana Parias y Yency Contreras, profesoras del Instituto de Estudios Urbanos de Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá; Natalia Valencia y Wbimar Hernández, consultores de la Pontificia Universidad Javeriana; y Alejandro Florián, consultor independiente.

Para comprender los instrumentos de planificación del territorio es necesario comprender el proceso de urbanización. En este sentido, teniendo en consideración que en la última década la población que asciende en la periferia y las áreas suburbanas ha sido mayor que la población que crece al interior de las áreas centrales, generando una tendencia de sub-urbanización, donde la población crece el 2% al año, el doble de rápido que en las áreas urbanas consolidadas en la ciudad. Colombia no es ajena a esta situación, pues se

tiene que el 75% de la población vive en áreas urbanas y para el 2050 se estima que se aumente al 85%, así mismo, las 31 ciudades capitales concentran el 65% del total de la población.

Inicialmente, se abordó la importancia de los esquemas de gestión en la implementación de proyectos urbanos, indicando sus características y presentando dos casos de estudio.

En este sentido, bajo el panorama anteriormente expuesto, algunos de los retos que se plantearon, son: fortalecer la conectividad a través de ciudades y regiones, incorporar instrumentos de financiación novedosos para infraestructura y vivienda, incluir las áreas rurales en el ordenamiento territorial y apoyar la capacidad institucional y de gestión de las ciudades intermedias. Por lo cual, se debe entender que los proyectos urbanos se tienen que construir desde la complejidad, en donde se reconozcan los múltiples aspectos del desarrollo urbano-regional. En consecuencia, este hecho físico debe estar enfocado en resolver los problemas urbanos para mejorar las condiciones económicas y sociales de los usuarios de estos proyectos, desarrollando nuevas formas de gestión y fortaleciendo la relación entre los diversos actores.

Ejemplo de ello, son dos proyectos urbanos adelantados en Colombia por el Banco Mundial, estos son: por un lado, un proyecto para apoyar el desarrollo del Distrito de Innovación de Medellín, que es un proceso de transformación social, urbana y económica que busca convertir el norte de la ciudad en un ecosistema de innovación, aprovechando que este sector entre San Pedro, Sevilla, Jesús Nazareno y Chagualo posee la mayor concentración de actores CT+I de la ciudad, Ruta N está presente en el sector y existe una mezcla de usos del suelo como vivienda y empresas. Por otra parte, un proyecto para el desarrollo del Plan de Patios SITP para Bogotá, con el propósito de generar nueva infraestructura para el funcionamiento del SITP y la transformación de la ciudad.



Además, se desarrolla el análisis de la Política Nacional de Vivienda, orientada al mercado y los procesos de expansión y metropolización residencial formal e informal en Bogotá. Considerándose inicialmente que, la política de vivienda tiene un doble objetivo que no siempre es compatible, de un lado, tiene un objetivo económico, que genera incertidumbre del mercado inmobiliario; de otro lado tiene un objetivo social. Produciendo, en todo caso, procesos de expansión urbana y metropolización residencial, en razón a estos programas de vivienda de interés social y de urbanización popular. De igual forma, la política de vivienda tiene un esquema que se basa en subsidios directos a la demanda, para el acceso a la vivienda social a través del mercado y sustituye el esquema de participación directa del Estado en la construcción y financiación de vivienda, convirtiéndose en un Estado facilitador que permite la financiación de ésta a través del subsidio, crédito y el ahorro programado. Ambas vertientes con sólidos antecedentes de evolución. Respecto al objetivo económico, en 1972 se creó la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) para favorecer el ahorro y racionalizar el crédito, posteriormente se crearon

las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) como la banca especializada en el sector de la construcción. No obstante, ambas figuras ya fueron reemplazadas en la actualidad por la Unidad de Valor Real (UVR) y la multibanca, respectivamente.

Con respecto al objetivo social, se creó el Instituto de Crédito Territorial (ICT), a la par de otros promotores estatales como la Caja de Vivienda Popular (CVP) y el Fondo Nacional del Ahorro (FNA). Sin embargo, aun dados todos estos instrumentos, desde 1990 a la fecha, se han evidenciado variables de comportamiento, que van desde la euforia inversionista, el aumento de licencias de construcción de vivienda y préstamos hipotecarios y el aumento de la demanda por las bajas tasas; hasta la desaceleración en el crecimiento de la economía y la disminución en la venta de las vivienda, generando crisis del sector constructor, inmobiliario y financiero.

De otro lado, se ha evidenciado que si bien, el subsidio a la demanda es la característica principal de la política de vivienda, el monto individual y la suma global de los subsidios es insuficiente y con frecuen-

cia se asignan subsidios que no se entregan y, dado que los bancos no están interesados en prestar para vivienda de interés social, muchas familias logran que se les asigne el subsidio pero tienen que renunciar a él porque no obtienen el préstamo. Lo cual genera, como en el caso de Bogotá, conurbación de vivienda popular formal e informal, la reproducción de formas de segregación y desigualdad, bajo acceso a servicios e infraestructura urbana, baja accesibilidad y escasez de servicios complementarios a la vivienda.

Así mismo, bajo esta esa óptica, se analizaron los instrumentos de gestión de suelo para la vivienda social y para la renovación urbana en Bogotá. Recordando que desde 1973 la tasa de crecimiento poblacional de los municipios de la sabana de Bogotá aumenta, caracterizada por la sub-urbanización en la zona rural; lo que conlleva a la pérdida de límites de asentamientos históricos y la profusión de edificaciones aisladas, ordenadas a partir de un proceso acelerado de subdivisión de predios rurales o mediante la figura de condominios, mezclándose los corredores industriales, de viviendas campestres y condominios, y alterando el paisaje.

Bajo esta perspectiva, los instrumentos de gestión, incluidos desde la Constitución Política de Colombia de 1991, muestran un gran avance para la planeación del territorio, al incorporar el concepto en la función social y ecológica de la propiedad, intervención estatal y el derecho de la comunidad a participar de las plusvalías. Sin embargo, estos instrumentos no son aplicados de la mejor manera y se muestran como inefectivos ante la creciente demanda de urbanización. En términos de vivienda de interés social, y prioritario, se encuentra que la mayor cantidad de vivienda producida en Bogotá ha sido la Vivienda de Interés Social (VIS) con 23,6% y la Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP) con 16%, estas con localizaciones en la periferia de la ciudad, en el suelo incorporado de expansión y donde se definieron bolsas de suelo, con precariedades importantes en términos de soportes del suelo y acceso a la ciudad. Respecto a la renova-

ción urbana en la capital del país, no se ha concretado ninguna actuación urbanística que impulse un proceso de renovación urbana, todavía no hay resultados.

También, se puede observar que el área construida en mejoramiento ha aumentado frente a los demás tratamientos a excepción del tratamiento de desarrollo. Y que la mayoría de instrumentos se han concentrado en la ciudad formal, pero ¿Qué pasa con los instrumentos para la ciudad informal? ¿Cómo se relaciona el desarrollo constructivo de la ciudad con la dinámica poblacional?, la respuesta a esto está en que se ha “extra-regulado” la nueva ciudad formal, y ésta sigue creciendo en la informal y la limitada articulación entre los programas de ejecución, y el POT ha dificultado que este instrumento intermedio de planeación y gestión garantice la articulación de las distintas piezas urbanas.

Finalmente, se presentó el caso del Barrio Olivos, un proyecto de revitalización y de iniciativa pública liderado por Metrovivienda (Banco de Suelos Distrital) y un ejecutor privado. El cual impulsó el fortalecimiento de entes gestores territoriales que permitieron vincular recursos públicos y privados, sin necesidad de ocupar las periferias y demostró que sólo en la “formalidad” se pueden aplicar los instrumentos de gestión de suelo. Se indicó que el mejoramiento de barrios y viviendas, es un tema pendiente en las políticas públicas, y en este sentido, son prioridades para superar el déficit cualitativo de vivienda: i) simplificar y acelerar los procesos de titulación, ii) regular y fomentar el crédito para mejoramiento de barrios y viviendas, iii) simplificar los trámites y reducir el costo de transacción de licencias y permisos para mejoramiento y iv) incentivar y apoyar la oferta de servicios de asistencia técnica y las formas de autogestión y ayuda mutua. De esta manera, se contribuirá a garantizar el derecho a la vivienda digna, que constitucionalmente encarga al Estado la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados

de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Mesa 10. Gobierno en ciudades de frontera

Coordinador: Silvia Cristina Mantilla Valbuena,

Universidad Nacional de Colombia, Sede Caribe.

Pensar en los retos del gobierno urbano en territorios fronterizos de Colombia supone reconocer su condición periférica, entendiendo tanto las restricciones de las administraciones locales en funciones que entran en tensión con las competencias del nivel central, como las dificultades asociadas con atender problemáticas o demandas sociales propias de la condición fronteriza, pero que las formas de gobierno del Estado Nación no alcanzan a enfrentar.

Esta mesa contó con las ponencias de Angélica Ayala, de FINDETER San Andrés Islas; Juan Carlos Mesa, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia;

Jorge Aponte, investigador del Grupo de Estudios Transfronterizos -GET- de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia; y Antonio Navarro Wolff, senador de la República de Colombia y ex-gobernador departamento de Nariño.

Las fronteras colombianas son tan diversas como sus territorios y sus espacios urbanos y rurales que están interconectados y corresponden a una visión periférica del Estado-Nación. Razón por la cual, es importante explicar las dinámicas fronterizas como es el caso de las ciudades de Cúcuta, en la frontera con Venezuela; Ipiales, en la frontera con Ecuador; y Amazonas, en la frontera Brasil y Perú; sin dejar de lado la frontera de San Andrés y su proyección con ocho países del Caribe, que requiere de un análisis diferenciado por su condición marítima. Esta complejidad en materia de fronteras en el país revela una dificultad para definir lo que significa el gobierno urbano en estas zonas que, a pesar de que existen realidades comunes a todos los territorios que por su posicionamiento geoespacial y



las dinámicas de la economía, tienden a quedar aparte de las dinámicas de las grandes ciudades.

Se entiende que una ciudad es binacional, citando a Dilla, por la cercanía geográfica de ambos centros urbanos, la reproducción económica interdependiente, la existencia de relaciones sociales y de servicios compartidos de manera formal e informal, y la existencia de relacionamientos institucionales desde el Estado y sociedad civil. Por lo cual, en Colombia, existen casos particulares de conurbación urbana que trascienden las líneas de frontera, convirtiendo la frontera en un espacio difuso que no diferencia entre un país y otro. Estas ciudades de frontera tienen relacionamientos sociales y gubernamentales con las ciudades pares en los países vecinos, lo cual supone que el urbanismo trasciende la dimensión del Estado-Nación y el Gobierno Local, estableciéndose potencialidades para el desarrollo de la región y del país en las proyecciones internacionales con los países vecinos y las áreas urbanas. En estos escenarios fronterizos se construyen alrededor de gran riqueza ambiental, cultural y social, por lo que se discute sobre el futuro del gobierno urbano en las ciudades de frontera, puesto que las dificultades están en la unificación de los sistemas de transporte, la determinación de los usos del suelo, la prevención de delitos transnacionales y contrabando, las migraciones o desplazamientos masivos, entre otros.

Respecto al debate del gobierno urbano en la frontera anfibia del Caribe insular, se parte del interrogante ¿La ciudad es una isla? o ¿La isla es una ciudad?, reconociendo que efectivamente San Andrés es una ciudad, aun sabiendo que la población no reconoce el concepto de ciudad sino de isleño. Y allí es precisamente donde está el desafío, en la forma de entenderlo y de abordarlo como reserva biosfera "Seaflower" que trasciende lo territorial y lo espacial. Esto, dado que, se debe tener en cuenta la relación de la porción terrestre con el mar que lo circula, y este desconocimiento es lo que ha marcado un proceso de desterritorialización del mar, el cual no es visto como una res-

pensabilidad del ordenamiento territorial, más allá de lo terrestre, que está ausente en el urbanismo; pues se ignora que los espacios insulares tienen un ámbito de jurisdicción territorial que se extiende hasta 22 kilómetros más de la costa, en lo que se conoce como el mar territorial, que si bien ha sido reconocido desde lo ambiental y en aspectos de seguridad, aún está ausente en el urbanismo, y no se tiene conciencia de la necesidad de mantener las dinámicas entre lo terrestre y lo marítimo.

Otro desafío está, no solo en atender las necesidades de San Andrés como Isla principal, sino su relación con aquellas con las que históricamente han generado vínculos, como la Isla de Providencia, las Antillas mayores y menores, entre otras microrregiones insulares. Todo esto aunado, a que San Andrés es un territorio donde aún no es claro cuántos lo conforman y la regulación del turismo para el mantenimiento de los recursos. Es en pocas palabras, un territorio insular que no tiene una agenda urbana y tampoco pone en práctica los instrumentos para ordenar el territorio.

Finalmente, se afirma que las ciudades fronterizas han estado íntimamente atadas a la construcción de contenedores territoriales y particularmente a la definición de contornos físicos del Estado Moderno; han sido vistas como determinantes de la soberanía estatal, con potencial económico integrador, dado que es un punto de tránsito para el mercado nacional y global; sin embargo se ha desconocido que son lugares con dinámicas de intercambio cotidiano transfronterizo. Lo cual ha hecho, que sean abordadas con el propósito de fortalecer las relaciones soberanas y económicas, dejándose de lado su importancia frente a las comunes problemáticas locales entre las áreas urbanas, y denota que en asuntos de política pública de fronteras, los instrumentos no van acorde a las necesidades; y la idea de relación internacional entre Estados, bloquea la posibilidad de articulaciones locales entre las ciudades de frontera.

Mesa 11. Planeación y ordenamiento territorial: el reto de gobernar el territorio

Coordinador: Jean-François Jolly

Grupo de investigación interfacultades (Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y Arquitectura y Diseño) 'Políticas urbanas' de la Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá.

En términos de Carlos Matus, “la planeación es el proceso que permite mediar entre la Política - o los ideales definidos-, y el Gobierno o las acciones emprendidas para alcanzarlos”, de tal manera que la planificación es “un cálculo que precede y preside la acción”. “Él que planifica gobierna y el que gobierna planifica” es, quizás, la frase que mejor resume la tesis de este autor. Por lo cual, no aislar la planeación política del proceso de gobierno es entonces la clave para poder planificar. Sin embargo, la realidad es que hay una dualidad entre “la planificación del desarrollo”, que tiene efectos territoriales, y “la planeación del ordenamiento

territorial”, que tiene aspectos sectoriales (salud, vivienda, educación, vías, etc.); la primera, está sujeta a un proceso de planificación política, tal como resulta de los Planes de Desarrollo; mientras que la segunda escapa a tal sujeción.

Esta mesa contó con las ponencias de Jean-François Jolly, de la Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá; Diana Maritza Muñoz Neyra, directora del Programa POT Modernos de la Subdirección Territorial y de Inversión Pública del DNP; Humberto Molina, profesor de la Maestría en Planeación Urbana y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá; y Fernando Montenegro, profesor del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá.

Citando a Carlos Matus, inicialmente se indicó que la planeación en América Latina ha estado basada en la norma, en un deber ser, que poco se fundamenta en la realidad social del continente y conduce a un concepto restringido de planificación y planificador, dando paso a una planeación tecnocrática que se aísla de la política y del proceso de gobierno. El resto



se encuentra entonces en no desligar la planeación política del proceso de gobierno. De allí, que este sea “trinomio imperfecto”, confirmado por la política, la planificación del ordenamiento territorial y el Gobierno Territorial. Así mismo, se discutió sobre la dualidad entre “planificación del desarrollo” y “planificación del ordenamiento territorial”, cuestionándose si la armonía entre POT y Planes de Desarrollo es un tema de Gobierno territorial, puesto que, conscientes de la posible dualidad entre las formas de planeación, los redactores de la Ley 388 de 1997 dedicaron el artículo 21, a la “armonía [del POT] con el Plan de Desarrollo del Municipio”, dándole alguna “jerarquía” al POT sobre estos últimos. Indicando que “el Plan de Ordenamiento Territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios, se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio. Sin embargo, no se define cómo se podría lograr dicha armonía, de tal suerte que un alcalde recién elegido y que acaba de ver aprobado su Plan de Desarrollo, tiene la tentación de “armonizar” ambos, modificando el POT, esto puede verse como si siguiera “su interés personal” o el de su grupo político. Sin embargo, también puede pensarse que hay casos en los cuales dicho alcalde piensa que dicho POT no corresponde con su “visión de ciudad” o con la “realidad territorial” y económica que, como gobernante, asumió. En esta perspectiva, la planificación del ordenamiento territorial con el POT y su armonía con las acciones derivadas del Plan de Desarrollo, y que constituyen la concreción de su Plan de Gobierno, sí se vuelven “temas de Gobierno Territorial”.

De otro lado, se analizó el Programa de POT Modernos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), con

una visión de sistema de planificación integral entre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011 y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152 de 1994, para que haya una coordinación y articulación vertical entre ambos. Siendo una oportunidad para actualizar los POT, en nueva generación del ordenamiento territorial en el país, bajo un contexto de 81% de los POT total no vigentes, la elección de nuevos mandatarios para el periodo 2016 y 2019 y la firma del Acuerdo de Paz en el país; que de cara a la escala internacional está acorde a lo propuesto en la conferencia de la Organización de Naciones Unidas, Hábitat III, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales mediante el desarrollo territorial integrado y en la implementación de la Nueva Agenda Urbana.

El programa en mención, busca orientar y asistir técnicamente a las entidades territoriales en la actualización e implementación de los POT y en la formulación de POD para contar con una nueva generación de instrumentos de ordenamiento territorial, eficaces y con altos estándares de calidad que permitan la planeación, gestión y financiación del desarrollo territorial. Tiene dos componentes: uno, de asistencia técnica general, dirigida a todas las entidades territoriales del país, para generar la agenda interinstitucional y el kit de ordenamiento territorial; y otro, de asistencia técnica focalizada, dirigida a los municipios y departamentos priorizados para focalizar y cofinanciar la actualización de sus POT y dar asesoría y capacitación con expertos internacionales.

Finalmente, se concluye que en Colombia se está haciendo tránsito de un sistema de ciudades a un sistema de aglomeraciones urbanas, en el cual se debe entender que la ciudad no es un objeto sino un conjunto de objetos, o más bien de individuos, que interactúan entre sí, y es un fenómeno sustancialmente distinto, que nació desde la Constitución Política de Colombia de 1991 por los procesos de autonomía municipal, producto de la urbanización territorial. Sin embar-

go, no hay una noción política de lo que es el territorio y en consecuencia se ha tendido a desconocer la importancia de lo rural en el país. En este sentido, el problema actual es la Obsolescencia de los “Planes Maestros” e ineficacia de la planeación y/o urbanismo normativo, que no tienen en cuenta las transformaciones territoriales a escala regional e internacional, el tránsito de la ciudad a la megalópolis y la visión de ciudad como elemento de una red y no como núcleo o centro aislado, aunado al gran problema de la no aplicación de la ley y de sus preceptos para el ordenamiento del territorio.

Mesa 12. Gobierno territorial y medio ambiente

Coordinador: Gonzalo Andrade

Profesor del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Colombia posee un territorio extremadamente complejo, con una enorme diversidad biogeográfica y cultural. En él, están presentes variados grupos sociales, desde los formados por ciudadanos del siglo XXI,

tecnológicos y ambiciosos, con sus necesidades básicas resueltas, partidarios del modelo globalizante de mercado y del consumo, que imponen sus ideas y sus agendas al constituir la clase dirigente, que coexisten con otros grupos muy diversos como comunidades campesinas, grupos étnicos y habitantes urbanos caracterizados por la marginalidad, que requieren de políticas y acciones particulares, adecuadas para su situación y apoyadas en el conocimiento.

Las tensiones entre las políticas ambientales a nivel global y regional, dan origen a un creciente número de conflictos y enfrentamientos entre los proyectos de desarrollo impulsados por el Gobierno Nacional, que corresponden al nivel global, y las expectativas, intereses y formas de vida de los habitantes de las regiones en donde se materializan los proyectos y se reciben directamente sus impactos, que corresponden a al nivel regional. En razón a lo anterior, es importante buscar nuevas ideas, que hagan posible retomar la búsqueda efectiva de la gobernabilidad y la sostenibilidad, proponiendo los Sistemas Territoriales Sostenibles, cuyo propósito es la generación de Territorios Sostenibles entendidos como una creación compleja



que resulta de la interacción de las múltiples variables y procesos sociales y naturales.

Esta mesa contó con las ponencias de Cecilia López, exministra de Ambiente y de Agricultura, exdirectora del DNP y actualmente directora del Centro de Investigación Social y Económica; Ernesto Guhl Nanneti, exministro de Ambiente y director del Instituto para el Desarrollo Sostenible, Quinaxi; y Julio Carrizosa, profesor honorario de la Universidad Nacional de Colombia, ambos miembros de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.

Se analizaron las consecuencias de la brecha urbano-rural existente en el país, la falta de gestión del riesgo en la política de vivienda y el paradigma sobre el desarrollo sostenible. En primer lugar, se mencionó que se ha tenido una falsa dicotomía desde hace mucho tiempo, y es separar lo urbano de lo rural, pensando que son extremos opuestos en cuanto a calidad de vida y oportunidades de desarrollo. Sin embargo, esta dualidad implica, tener una población dispersa, la existencia de municipios netamente rurales y municipios rurales en las centralidades urbanas, aumento de la agroindustria que deja en crisis la actividad económica en el campo y un elevado índice de pobreza extrema de quienes viven en el campo.

Así mismo, las diferencias en el precio de la tierra, hacen accesible la vivienda para las personas menos favorecidas económicamente en zonas vulnerables y ambientalmente marginal, siendo propensas a deslizamientos e inundaciones; situaciones que ratifican que en Colombia no ha aprendido a gestionar el riesgo, y más que ello, la prevención del riesgo, ya que se atiende la emergencia, pero no se atienden las alertas tempranas.

Respecto al paradigma sobre el desarrollo sostenible, este concepto ha sido el eje sobre el cual se han desarrollado las políticas ambientales, globales, nacionales, regionales y locales. Sin embargo ese concepto es insuficiente para buscar la sostenibilidad y hay que crear un nuevo paradigma que es el de los sistemas territoriales y regiones sostenibles, pues para que una actividad sea sostenible, el territorio donde se desarrolla esa actividad debe serlo. La pregunta de fondo es ¿Cómo hacerlo? y ¿Cómo implementarlo en la práctica? Para ello, debe entenderse como un planteamiento de carácter político, en donde el agua juega el papel fundamental para ordenar el territorio y los usos del suelo, de manera que ambos sean compatibles con la búsqueda de la sostenibilidad territorial; es decir, tanto la división político-administrativa como los criterios hidrológicos o sistémicos, deben ir de la mano. Con base a lo anterior, se propone una planificación ambiental territorial compartida, participativa y articulada entre las diferentes entidades y la gestión financiera integral, en donde se compartan los recursos para financiar proyectos de interés común.

En conclusión, se debe cambiar el paradigma de que sólo el desarrollo debe ser sostenible, y se debe pensar que también los territorios deben serlo, así se evitarían los conflictos ambientales con lo urbanístico, producto del proceso de urbanización ha cambiado la relación entre la sociedad y el medio ambiente; puesto que la concentración de la población en áreas urbanas reducidas, tiene efectos ambientales severos, sobre el agua, el aire, la contaminación, el desvío de ríos y alteración de cauces, la biodiversidad, entre otros.



A MANERA DE CONCLUSIÓN

- El problema es que el Gobierno de las ciudades no ha cambiado, se sigue gobernando bajo la figura de la municipalidad sin considerarse la evolución del contexto y los escenarios futuros. Así mismo, las grandes decisiones son tomadas desde el Gobierno Nacional por fuera del gobierno urbano, en donde es indispensable reconocer que el espacio cuenta y es importante para comprender las experiencias sociales, dándole un giro territorial.
- Teniendo en consideración que los cuatro ámbitos que conforman las ciudades son: los elementos básicos materiales, las actividades, las necesidades y las relaciones; son elementos que perturban fuertemente a las ciudades y consigo al gobierno urbano: los avances tecnológicos, la ausencia de los análisis demográficos, la IV Revolución Industrial, la falta de planeación económica en las ciudades y la quiebra de la agricultura tradicional, entre otros.
- En Colombia aún no se asume la lógica del sistema de ciudades. La teoría ha sido que los espacios aglomerados más densos favorecen la productividad, sin embargo no es cierto. Si bien, entre más conectado se está al sistema de ciudades, menos exclusión hay, la realidad es que falta aumentar los índices de inclusión productiva a la par de la social; ejemplo de ello, el Pacífico Colombiano que tiene gran desventaja frente a las demás regiones de país.
- Los procesos de descentralización y el consenso global sobre el rol de las instituciones y la “buena gobernanza”, son claves del desarrollo y factores que explican el auge de la gobernanza urbana y regional.

- El uso de las asociaciones público-privadas puede ser considerado un arma de doble filo, ya que de un lado, permite organizar la planeación, pero del otro, puede traspasar ésta al sector privado, empoderándolo.
- La participación es indispensable para gestionar los territorios urbanos. Sin embargo, el problema de la participación es que estos procesos en la mayoría de los casos, son legales pero no legítimos, porque desconoce las dinámicas reales de los territorios urbanos.
- Es necesario tener una visión integral del territorio y consolidar una política de bordes-periferia alrededor de la conservación y el cuidado de los valores ambientales y culturales, el desarrollo económico, el fomento productivo y la contención del crecimiento urbano.
- Los retos para la movilidad de las ciudades, en donde el transporte público no satisface las necesidades, el tiempo de viaje aumenta y el uso de los medios sostenibles es incipiente, son: aumentar la frecuencia de los buses, promover la intermodalidad y construir alternativas al transporte público; en cuanto a la accesibilidad, es indispensable fortalecerla, de allí la importancia de la forma en la que se construye la ciudad.
- El desarrollo de las ciudades exige de Ciencia, Tecnología e Innovación para gestionar el conocimiento y hacer frente a las necesidades del mundo contemporáneo. Los centros de pensamiento son la base para la construcción de las políticas públicas es aspectos como la salud, educación, movilidad, vivienda, entre otros.
- El nuevo orden urbano en el mundo y las cambiantes dinámicas urbanas, exigen alianzas entre el gobierno urbano y las relaciones globales, a través de la internacionalización de las ciudades.
- Mantener los ingresos de una ciudad, en sus diferentes fuentes tributarias es indispensable, por ello, el cobro de los impuestos se hace necesario; en consecuencia lo contrario como herramienta política, es completamente irresponsable.
- Planear el territorio es la mayor necesidad de las ciudades, esto implica garantizar que los instrumentos de gestión funcionen y tener en cuenta las dinámicas poblacionales y de ocupación territorial.
- Es necesario repensar los alcances de los instrumentos de ordenamiento territorial articulados a las políticas habitacionales, bajo una visión regional del territorio a través de procesos de Gobierno territorial, que van más allá de la planeación física y articula los procesos sociales que se construyen alrededor de los fenómenos urbanos.
- El gobierno urbano en las ciudades fronterizas tiene un grande desafío, de un lado, incluir en su ordenamiento el mar territorial y de otro lado, regular en los instrumentos de planificación las dinámicas sociales existentes, entre las ciudades de frontera no solo de Colombia sino de estos con los países vecinos. Es necesario, armonizar las políticas públicas transfronterizas para evitar que se dupliquen competencias.
- La planeación es un proceso que permite mediar la gestión entre la política y el gobierno. Sin embargo, en Colombia hay una dualidad entre “planificación del desarrollo” y “planificación del ordenamiento territorial”, es decir, entre los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial.
- El desarrollo sostenible ha sido el concepto sobre el cual se han desarrollado las políticas ambientales, globales, nacionales, regionales y locales. Sin embargo, este es insuficiente para buscar la sostenibilidad y hay que crear un nuevo paradigma que es el de los sistemas territoriales y regiones sostenibles, sin desligar lo urbano de lo rural.





SEMINARIO INTERNACIONAL:

Ordenamiento territorial en Colombia: Alcances y retos de los planes de ordenamiento territorial

Fecha: 29 y 30 de agosto de 2017



LUGAR: **Mayor información en:**
Cámara de Comercio de Bogotá, www.ieu.unal.edu.co
sede Chapinero, calle 67 N° 8.32/44. E-mail: comunieu_bog@unal.edu.co
HORA: PBX. 3165000 ext. 10849 - 10855- 10854
7:30 a.m. a 6:30 p.m. Oficina de comunicaciones del Instituto de Estudios Urbanos

Vigilada MinEduación

www.institutodeestudiosurbanos.com

@IEU_UN

Instituto de Estudios Urbanos

Organizan:

Instituto de Estudios Urbanos
Sede Bogotá



Página web: www.institutodeestudiosurbanos.com

Facebook: Instituto de Estudios Urbanos

Twitter: @IEU_UN

YouTube: www.youtube.com/IEUUnal

Programa de radio: Observatorio de Gobierno Urbano.
Escúchenos en la UN Radio 98.5 FM en Bogotá, miércoles 6:00 pm.

Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Urbanos
Calle 44 # 55-67, Unidad Camilo Torres, Bloque C,
Módulo 6, Oficina 801
(57+) 3165000 exts 10849, 10855, 10854, 10858
ieu_bog@unal.edu.co
www.ieu.unal.edu.co
@IEU_UN



Licencia de publicación

En los casos que sea usada la presente obra se
deben respetar los términos señalados en la
siguiente licencia.

Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Texto legal de la licencia completa en:
[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/
deed.es_ES](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_ES)