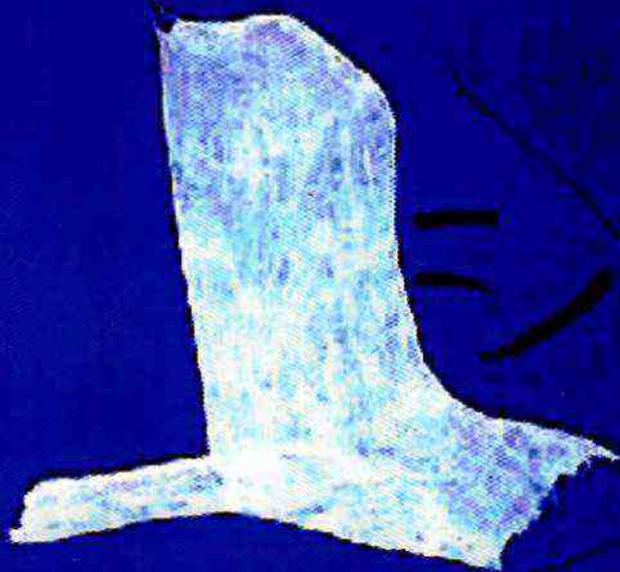


# FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEY 388 DE 1997 EN COLOMBIA UNA PRÁCTICA COLECTIVA HECHA REALIDAD



307.12  
P769p  
ej.1  
PPDIS.



Ministerio de Ambiente, Vivienda  
y Desarrollo Territorial



# **FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEY 388 DE 1997 EN COLOMBIA.**

Investigación para divulgar la Ley 388 de 1997, profundizar en los aspectos básicos de su contenido y conocer el estado del arte de su aplicación. Trabajo realizado con el auspicio del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, la Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular FEDEVIVIENDA y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-HABITAT-COLOMBIA.

## **GRUPO DE TRABAJO:**

### **MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL:**

Ministra  
Sandra Suárez Pérez

Viceministra 2002-2005  
Beatriz Uribe de Botero.

Viceministro (e)2005  
David Buitrago Millán.

Directora de Desarrollo Territorial.  
Sandra Forero.

Asesor de Desarrollo Territorial  
Julio Gómez.

Página web: [www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co)

ISBN: 958-97596-8-8

### **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:**

Director de la ESAP 2004  
Guido Echeverri.

# CONTENIDO

<b>PRESENTACION.</b>	Pág. 11
<b>INTRODUCCIÓN.</b>	Pág. 18
<b>DATOS BÁSICOS.</b>	Pág. 19
<b>1. LOS OBJETIVOS Y PROPÓSITO DE LA LEY.</b>	Pág. 20
1.1. Antecedentes	Pág. 20
a. Características del proceso de urbanización colombiano.	
b. Caracterización de las ciudades colombianas.	
c. Caracterización del hábitat popular.	
d. Los movimientos sociales urbanos.	
e. Las transformaciones institucionales.	
1.2. La situación urbana, legal y administrativa a que responde la Ley.	Pág. 28
a. El fenómeno de urbanización acelerada en Colombia.	
b. La marginalidad urbana y el uso del suelo.	
c. Antecedentes de la planeación territorial.	
d. La organización del estado a partir de la nueva Constitución de 1991.	
1.3. Principios constitucionales que dan soporte a la ley.	Pág. 34
1.4. Objetivos de la ley 388 de 1997.	Pág. 35
<b>2. LAS ÁREAS TEMÁTICAS QUE ABORDA LA LEY.</b>	Pág. 37
2.1. La planificación territorial a largo plazo: el modelo municipal y la integración regional.	Pág. 37
2.2. La definición de la estructura urbana y rural.	Pág. 38

2.3. La prevalencia del medio ambiente y los recursos naturales.	Pág. 42
2.4. La protección a la población: las zonas de amenaza y riesgo.	Pág. 43
2.5. El énfasis en la vivienda y la gestión del suelo.	Pág. 43
2.6. La apuesta por la consolidación de la ciudad: la renovación urbana.	Pág. 44
2.7. La tutela del patrimonio urbanístico, arquitectónico e histórico.	Pág. 45
2.8. La apuesta por la arquitectura urbana: el diseño integral de partes de ciudad.	Pág. 46
2.9. La complementariedad entre el desarrollo territorial y el desarrollo económico y social.	Pág. 47
<b>3. LA ESENCIA DE LA LEY.</b>	Pág. 48
3.1. Esencia o intención de la Ley.	Pág. 48
a. creación de los pot.	
b. instrumentos para la ejecución de los pot.	
3.2. Estrategias para lograr los objetivos de la ley.	Pág. 50
3.3. Comprensión del contenido de la ley.	Pág. 51
<b>4. EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA LEY.</b>	Pág. 52
<b>5. EL PROCESO DE PUESTA EN PRÁCTICA DE LA LEY.</b>	Pág. 55
5.1. Difusión de la Ley.	Pág. 55
5.2. La acción del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.	Pág. 57
a. Pactos para el Orden.	
b. Asistencia técnica a la formulación de los POT.	
c. Asistencia técnica para la revisión de los POT.	
d. Programa laboratorios de gestión urbana.	
e. Programa Generación de espacio público.	
f. Asistencia para la incorporación de la prevención y reducción de riesgos.	
g. Asistencia para la Incorporación de la minería en el ordenamiento Territorial.	
h. Asistencia para establecer Directrices de Ordenamiento Territorial Metropolitano.	
i. Asistencia para planes parciales, plusvalías y bancos inmobiliarios.	
j. Asistencia técnica para la articulación de Áreas de Manejo Especial.	
k. Asistencia para garantizar el uso sostenible del suelo rural.	
l. Asistencia para la incorporación de la dimensión poblacional.	
m. Formulación de lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano.	
n. Producción de guías metodológicas de ordenamiento territorial	
o. Articulación y financiamiento de la Vivienda Social	

<b>6. LOS RESULTADOS PERCEPTIBLES DE LA PUESTA EN PRÁCTICA.</b>	Pág. 65
6.1. Cambios en la forma de ordenar urbanísticamente la ciudad.	Pág. 65
6.2. Cambio en el empleo, reparto de recursos, asignación de presupuestos, subvenciones, préstamos y transferencias intergubernamentales.	Pág. 67
6.3. Mejora de las condiciones medioambientales.	Pág. 67
6.4. Mejora en los resultados fiscales y económicos.	Pág. 68
6.5. Mejora en la cobertura de los servicios.	Pág. 68
6.6. Seguridad en la tenencia de la vivienda.	Pág. 68
6.7. Cambio sustancial en los medios de transporte.	Pág. 68
a. Red vial nacional y regional	
b. Puertos marítimos y aéreos.	
c. Vías férreas.	
d. Corredores y puertos fluviales	
e. Transporte masivo urbano e interurbano	
f. El sistema de ciclo rutas	
<b>7. EL IMPACTO DE LA LEY.</b>	Pág. 75
7.1. Impacto a nivel social, económico y medioambiental.	Pág. 76
7.2. Impacto sobre la sostenibilidad social, económica y medioambiental.	Pág. 76
7.3. Impacto en las instituciones y procesos de toma de decisiones.	Pág. 77
7.4. Impacto sobre mujeres y grupos marginados.	Pág. 77
7.5. Impacto en el empleo y asignación de recursos económicos, humanos y técnicos.	Pág. 78
7.6. Impacto en la capacidad, papeles y responsabilidades de las autoridades locales.	Pág. 79
7.7. Impacto en la capacidad, papeles y responsabilidades de las organizaciones de la sociedad civil, en especial las organizaciones de mujeres y grupos marginados.	Pág. 79
7.8. Impacto en la calidad de vida y en la mejora de habitabilidad en la comunidad.	Pág. 79
7.9. Impacto en la reproducción de la ley en el país o en otros países.	Pág. 80

<b>8. EL CONTROL DE CUMPLIMIENTO DE LA LEY.</b>	Pág. 81
8.1. Agentes de control.	Pág. 81
8.2. Tipos de control	Pág. 82
a. El control jurídico.	
b. El control técnico.	
c. El control político.	
8.3. Objeto y frecuencia del control.	Pág. 83
a. El control permanente.	
b. El control ocasional.	
c. El control especial.	
8.4. Criterios de control.	Pág. 85
8.5. Niveles y detalle del control.	Pág. 86
a. A nivel regional.	
b. A nivel local	
8.6. Mecanismos de participación ciudadana en el control.	Pág. 87
8.7. Acceso a la información derivada de la ley.	Pág. 88
8.8. Limitaciones.	Pág. 88
<b>9. LECCIONES APRENDIDAS.</b>	Pág. 90
9.1. Las lecciones en el ámbito de la concepción y planificación territorial.	Pág. 90
9.2. Las lecciones en el ámbito político-institucional.	Pág. 91
9.3. Las lecciones en el ámbito técnico-instrumental.	Pág. 91
9.4. Las lecciones en el ámbito de la ciudadanía.	Pág. 92
<b>10. BUENAS PRÁCTICAS Y PLANES DE ACCIÓN.</b>	Pág. 93
10.1. Buenas prácticas que soportaron la formulación de la ley.	Pág. 93
10.2. Buenas prácticas derivadas de la ley.	Pág. 93
<b>11. BIBLIOGRAFIA</b>	Pág. 96

<b>ANEXOS</b>	Pág. 98
<b>A. LOS TEMAS BÁSICOS DE LA LEY.</b>	Pág. 98
A1. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS GENERALES.	Pág. 103
A2. ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	Pág. 106
Concepto y objeto del ordenamiento territorial. Tipos, contenidos de los POT y programa de ejecución. La formulación del POT. Los planes parciales.	
A3. ACTUACIÓN URBANÍSTICA Y GESTIÓN DEL SUELO.	Pág. 123
Actuaciones urbanísticas. Desarrollo y construcción prioritaria. Enajenación voluntaria. Expropiación por vía judicial. Expropiación por vía administrativa.	
A4. PLUSVALÍAS.	Pág. 141
A5. VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL.	Pág. 149
A6. PARTICIPACIÓN DE LA NACIÓN.	Pág. 153
<b>B. RECOMENDACIONES PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY.</b>	Pág. 157
<b>C. PRÁCTICAS EXITOSAS REALIZADAS A PARTIR DE LA LEY.</b>	Pág. 158
<b>D. CRONOGRAMA DE ACCIONES REALIZADAS.</b>	Pág. 159
<b>E. BIBLIOGRAFÍA GENERAL EN TORNO A LA LEY 388.</b>	Pág. 160
E.1. Sobre el proceso histórico de urbanización.	
E.2. Antecedentes de la Ley.	
E.3. Referentes Específicos sobre la Ley.	
E.4. Divulgación de la Ley: guías e instrumentos para su aplicación.	
E.5. Aplicación: tema del derecho de propiedad y la gestión del suelo.	
E.6. Aplicación: tema de la participación en Plusvalías.	
E.7. Aplicación: usos del suelo.	

E.8. Aplicación: tema vivienda.

E.9. Aplicación: tema planes parciales y unidades de actuación urbanística.

E.10. Aplicación: tema ambiental.

E.11. Evaluaciones de la aplicación de los POT.

Evaluaciones generales de la Ley.

Evaluaciones departamentales del POT.

Evaluaciones regionales del POT.

Evaluaciones Municipales del POT.

**F. DIRECTORIO DE PERSONAS, ORGANIZACIONES Y ENTIDADES.** Pág. 171

F.1. ENTIDADES INTERNACIONALES

F.2. ENTIDADES DEL GOBIERNO NACIONAL.

F.3. ENTIDADES DE LOS GOBIERNOS LOCALES.

F.4. INVESTIGADORES Y CONSULTORES.

F.5. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.

F.6. OFERTA EDUCATIVA FORMAL.

**G. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS (GLOSARIO).** Pág. 176

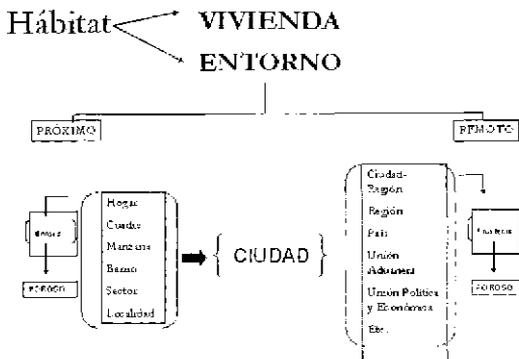
**H. ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES.** Pág. 186

## PRESENTACION

El presente documento, pretende ofrecer una lectura de los elementos más significativos y relevantes de la aplicación y puesta en práctica de la ley 388 de 1997. En él, se resaltan los principios sobre los cuales es necesario implementar un desarrollo del territorio que garantice el objetivo primordial de la ley: mejorar la calidad de vida de los habitantes a través de desarrollar el mandato constitucional que hace prevalecer el interés general sobre el particular, respetando la propiedad privada sin omitir el papel económico y social que ella debe cumplir en nuestras ciudades y la necesidad de equilibrar adecuadamente los beneficios y obligaciones derivados de las actuaciones urbanísticas.

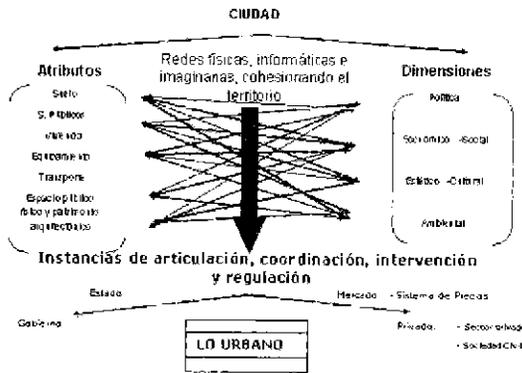
A casi diez años de su expedición, es bueno resaltar, como uno de los aspectos más novedosos de la ley, tiene que ver con la necesidad de implementar una gestión urbana más coordinada y holística en los territorios, buscando la cohesión que tienen las diferentes redes físicas de los atributos de la ciudad, para lograr de esta forma, poner en la esfera del desarrollo territorial, un conjunto de problemas que se venían formulando de una manera aislada y sin una planificación y coordinación efectiva.

En los diferentes foros en que ha participado ONU-HABITAT para la configuración y discusión de muchos de los elementos contenidos en el presente documento, hemos venido presentando nuestra visión de la ciudad como un conjunto complejo de articulaciones entre los atributos y las dimensiones que tienen lugar en los territorios. Para ello, hemos presentado nuestra visión de la ciudad y el hábitat utilizando el siguiente modelo:



## CIUDAD Y HABITAT

En el modelo anterior intervienen los conceptos de hábitat, vivienda, entorno, fronteras, bordes, lo poroso, lo próximo y lo remoto, como estructurantes, no solo de la ciudad, sino de los conceptos más modernos para atender los asuntos urbanos contemporáneos: región de ciudades, ciudad región, región, país, unión aduanera, uniones políticas y económica del tipo de la Unión Europea, etc., derivando una noción novedosa del hábitat, donde éste se plantea como inseparable de la problemática del desarrollo urbano, permitiendo actuaciones concretas y articulando no solamente los aspectos económicos de eficiencia, sino los políticos de equidad, en el diseño de políticas-sociales para actuar deliberadamente en la ciudad. Dicho modelo, lo venimos expresando a través de considerar el hábitat como la fina interacción de lo físico-instrumental – lo ligado a la lógica matemática y estadística donde se utilizan los procedimientos convencionales propios de la observación y medición técnico-científica – con lo histórico-social, o lo ligado a los procedimientos de reflexión propios para abordar los derechos económicos, sociales y culturales que promueven las Naciones Unidas en el mundo. Estos planteamientos, los hemos condensado en el gráfico siguiente, para expresar nuestra idea funcional de ciudad:



Pero hemos hecho aparecer el concepto de lo Urbano, para dar cuenta de las cualidades permanentemente emergentes del espacio público-público que acontece en la ciudad; en la ciudad, en su interacción colectiva emerge lo urbano, que a diferencia de la ciudad, y como lo ha señalado Manuel Delgado<sup>1</sup> "no puede patrimonializarse como cosa ni como sitio, puesto que ni es una cosa – un objeto cristalizado-, ni es un sitio – un fragmento de territorio dotado de límites y de marcas-. " Lo urbano es la emergencia del espacio público colectivo, un intangible inmanente, producción por excelencia del colectivo anónimo, donde acontecen las cosas esenciales del ciudadano: espacio público-público - no espacio físico ni lugar-, donde el individuo al tener un lugar, emerge dotado de derechos.

En el país, a partir de la expedición de la ley 9 de 1989 y la constitución política de 1991, se empieza a discutir la importancia de lo público como uno de los principales elementos para intervenir en las ciudades. Pero es solo con la expedición de la ley 388 de 1997,

<sup>1</sup> Delgado, Manuel, *De la ciudad concebida a la ciudad practicada*, Archipiélago N° 62, pág 11

cuando se visualiza y se concreta más este tipo de planteamiento. En dicha ley, el espacio público físico, del que se ocupan profesionalmente los arquitectos y urbanistas, adquiere características reguladoras de las condiciones ambientales de las ciudades y por lo tanto, y de una forma novedosa, se constituyen en un nuevo elemento para diseñar la planeación de nuestras urbes.

Lugar especial en la expedición de la ley lo constituye el diseño de los instrumentos de gestión urbanística, como la plusvalía y los planes parciales. De estos últimos, hay expertos que como el abogado Fernando Laserna Silva, han llamado la atención que por la falta "de una adecuada concepción de los planes parciales, han hecho que estos instrumentos, lejos de ser aplicados como mecanismos impulsores de desarrollos urbanísticos integrales a través de la reglamentación urbanística específica para sectores de ciudad completos o autosuficientes, se han convertido simplemente en un trámite previo y adicional al ya tradicionalmente utilizado de la obtención de la correspondiente licencia de urbanización, y, lo que es peor, sin tener reglas claras de carácter procedimental para su aplicación." Este no es el lugar para entrar en ésta polémica, pero si es pertinente que le dediquemos algunas apreciaciones, un tanto más detalladas, al novedoso instrumento de la participación municipal en la plusvalía urbana.

Como es sabido, para la mayoría de los economistas, los precios constituyen el mecanismo que normalmente asegura el "mejor" uso económico de un bien. En el caso de la tierra "asegura" que las actividades de los agentes que pueden pagar el máximo, obtengan del mercado su utilización. Un bien como la tierra, no reproducible a voluntad, merece un tratamiento especial en razón a que el sistema de precios, cuando actúa con una demanda creciente sobre una oferta inelástica, genera una transferencia de recursos del conjunto de la sociedad, hacia una minoría de propietarios privilegiados que obtienen una renta; dicha transferencia de recursos, denominada plusvalía, se produce como reflejo de la escasez; toda renta del suelo o subsuelo es de carácter diferencial, surge de la diferencia de costos en la producción de una mercancía dada, no siendo causa sino consecuencia del precio.

La renta se produce por el uso y la localización de los bienes que se hacen sobre el suelo (es una demanda derivada, es decir que vale por lo que en ella pueda producirse) y el papel de los precios es servir de mecanismo para racionar la oferta en función de quienes pueden pagar más. Las consecuencias y el impacto del encarecimiento de la tierra urbana existen independientemente de la aplicación que se le de a la especulación o a las motivaciones de los propietarios; puede aumentar si la propiedad es de un agente privado, o uno público.

El enfoque anterior choca con los tratamientos clásicos Marxistas que no resuelven satisfactoriamente la pregunta ¿Cómo puede tener la tierra un precio si no tiene valor?. En Colombia, Samuel Jaramillo, desde una perspectiva clásica, ha desarrollado importantes estudios<sup>2</sup>, sobre la renta del suelo, derivando una interesante teoría sobre sus precios. Su enfoque, empero, no es en nada ortodoxo; hay un destacado esfuerzo por articular teoría del valor con la renta y los precios del suelo, en sus movimientos más coyunturales y particulares, convirtiéndose en obligada referencia para el estudio del comportamiento

<sup>2</sup>Jaramillo, Samuel. A) "Hacia una teoría de la Renta del suelo urbano", ediciones Uniandes-Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Bogotá, 1994; B) Los fundamentos económicos de "la participación en plusvalías", CEDE-Uniandes, Lincoln Institute for land Policy, 2003, 131 páginas.

del suelo en la ciudad. Jaramillo, identifica claramente las dificultades de la teoría marxista de la renta absoluta para no caer en las sin salidas teóricas de los postulados de Marx: no puede existir un argumento consistente sobre la renta absoluta que sea coherente con la teoría del mercado y los precios; desecha el concepto de renta absoluta proponiendo el de renta de monopolio generalizada, acudiendo al concepto de irreproductibilidad para explicar el origen de la renta. Esta irreproductibilidad es asimilable a la noción de escasez, que como se sabe, es el sustento de la teoría subjetiva del valor y de la formación de los precios en la economía neoclásica.

La ley 388 de 1997 inspirada en este aspecto por los trabajos de Lauchlin Currie<sup>3</sup>, lleva implícito la siguiente consideración: “generalmente, la intención de captar todas, o gran parte de las ganancias derivadas de la valorización de la tierra urbana, se ha visto frustrada por el fracaso en distinguir entre tierra y capital, entre tierra y edificación y entre el incremento reflejo de la inflación y aquel atribuible a la escasez”. Por ello, en esta ley, la plusvalía es no sólo un instrumento de recaudo, sino fundamentalmente de gestión.

Así mismo, omitir que una buena causa puede arruinarse por los casos en que los propietarios pueden correctamente reclamar porque la desigualdad, presente en la aplicación del “impuesto”, puede llevar a dificultades innecesarias en su aplicación y lo que es más importante, afectar negativamente la distribución, produciéndose un caso muy especial de lo que en economía se conoce como la falacia de composición – suponer que lo que es cierto en una parte del sistema, también lo es en el todo: el todo es diferente a la suma de las partes y lo que es cierto en una parte no lo es necesariamente en el todo-, ya que en este caso, la falacia no va de lo micro a lo macro, sino todo lo contrario, de lo macro a lo micro: ¿como se capta un valor generado globalmente y apropiado individualmente?.

Muchas de las discusiones que se han generado en el país, en torno a la aplicación de la ley 388 en este novedoso tema, son discusiones superfluas; ellas no se centran en el qué es la plusvalía, ni en muchos casos, en el para qué se capta; el problema es cómo se realiza la captura y por supuesto cómo se toman las decisiones centrales para este fin. Los “determinantes” fundamentales de una economía de mercado son los gustos –demanda-, que se expresan en los votos monetarios de los consumidores todos los días cuando estos deciden comprar los bienes con las tecnologías utilizadas para su producción –oferta-. Las decisiones de mercado al realizarse por los votos monetarios, que predominantemente no expresan las necesidades de los consumidores, requieren de la intervención institucional de la sociedad, y éste no es un problema de teóricos, sino un desafío político.

Las malas aplicaciones de la teoría pueden llevar a inadecuadas intervenciones públicas. En sentido estricto, lo excepcional es encontrar mercados económicos que reproduzcan las condiciones exigidas por la teoría (en la realidad no existe ni la competencia perfecta, ni el monopolio puro). Los modelos de pensamiento son útiles pero insuficientes para el análisis y prescripción de políticas y atender los problemas del desarrollo humano, el hábitat y la ciudad; la intervención en el mercado de suelo se debe hacer teniendo en cuenta su relación con los atributos y dimensiones de la ciudad. Los precios del suelo no son independientes de su uso (vivienda, oficinas, comercio, espacio público, etc.); la norma existente, las condiciones del mercado (oferta y demanda), el tipo de regulación

<sup>3</sup> Currie, Lauchlin. “Urbanización y Desarrollo – Un diseño para el crecimiento metropolitano-”, Camacol, 1988, pág. 203-208.

ambiental, etc; tampoco son independientes de su marco de actuación en el entorno: especialmente, en el grado de porosidad de las fronteras y los bordes, la cual es una función de la intensidad de la urbanización y la presencia de conurbaciones.

Este tipo de intervenciones se pueden realizar utilizando instrumentos económicos; una aplicación de modelos de equilibrio general para la ciudad, aplicadas a los mercados del suelo urbano y de la VIS, permitiría comprender las interrelaciones descritas anteriormente y entender que ninguna política es buena per se, sino que depende de las condiciones particulares que se estén analizando. Reiteremos, la ciudad puede entenderse como una compleja interrelación entre los atributos y dimensiones que la componen. Los atributos pueden asociarse con los componentes físicos de la ciudad: tierra, servicios públicos, vivienda, equipamiento, transporte y espacio público físico; por su parte, las dimensiones básicas de la sociedad son: la política, la económica-social, la ambiental y la estético-cultural. El modelo de equilibrio general para la ciudad, podría captar las relaciones relevantes de los aspectos físicos de la ciudad: sus atributos; no puede captar lo que ocurre en las dimensiones de la ciudad, para lo cual se requiere, de la aplicación de otro tipo de conocimientos, de los cuales no me puedo ocupar en esta presentación.

La tierra por sí sola no permite que en ella se construya vivienda, y menos vivienda adecuada; se deben tener en cuenta, la disponibilidad de los otros atributos. Sin servicios públicos, en especial el agua (sea o no provista por una red), la tierra no es apta para ser habitada; adicionalmente, en la construcción de vivienda se involucra un proceso productivo muy complicado, habiendo requerimientos de tierra para otras edificaciones como las oficinas, comercio, etc, es decir, lo que llamamos el equipamiento; este último y la vivienda es lo que se conoce como la construcción de edificaciones. También es importante la movilidad; para la vivienda es crucial, porque determina la relación entre la localización y los costos de transacción (particularmente de transporte). Finalmente, para una vida adecuada, desde el punto de vista meramente físico, es importante tener acceso al espacio público arquitectónico.

Como se ve, estamos frente a una discusión de mucho interés; para pensar la ciudad, la teoría económica es útil, pero incapaz por sí misma de darnos una comprensión adecuada sobre la misma. En la ciudad, se da lo más específico de la sociedad y allí, los argumentos matemáticos formales de la modelación económica son de gran utilidad para construir modelos lógicos pero ellos no pueden suplantar el verdadero pensamiento. El modelo es una construcción lógica, pero para afrontar la realidad en su complejidad hay que dar el "salto" de la lógica formal al pensamiento reflexivo.

En teoría económica, una de las herramientas más poderosas, como lo hemos señalado, es la del equilibrio general, la cual permite considerar la interacción de los diferentes mercados. En estos modelos, un choque o una decisión de política económica sobre una variable o sector específico, e incluso sobre la toma de decisiones de los agentes, tiene efectos sobre otras variables y sectores. Situación esta que no se puede describir sin recurrir a la abstracción y los modelos. La maraña de detalles ínsita en la multiplicidad de variables propia de los modelos computables de equilibrio general, no se puede "ver", aunque se describe mediante ecuaciones; la abstracción destaca las interconexiones esenciales de los mercados; todos los mercados están interconectados y algunos pueden tener mayores repercusiones en la economía, como los mercados financieros y de capitales.

Este modelo no opera mecánicamente en la sociedad y mucho menos en la ciudad donde están presentes todas las fallas del mercado: externalidades, asimetrías de información, costos de transacción y transporte, costos hundidos, productos y servicios heterogéneos, etc. La ciudad, se piensa más desde la economía política, esto es, una combinación de teoría económica y arte de gobernar. No hay para la ciudad una teoría comparable en su formulación a la teoría del equilibrio general y esto nos lleva a proponer marcos analíticos que ayuden a su comprensión –elucidación- necesariamente imperfecta, pero útil para darnos una idea de una “realidad” compleja. Estos marcos analíticos para pensar la ciudad, los vengo proponiendo desde la formulación de la política urbana del salto social: ciudades y ciudadanía y han venido siendo incorporados a la Agenda Hábitat de las Naciones Unidas en América Latina<sup>4</sup>.

La discusión sobre crecimiento y desarrollo, eficiencia y equidad, es central en esta búsqueda. Crecimiento no es lo mismo que desarrollo; desarrollo es mucho más que crecimiento; es la vieja e interminable discusión entre cantidad y calidad, o lo que es lo mismo, ¿con qué metro se mide y con que criterio se analiza la realidad?. Para visualizar esta discusión, se pueden introducir varios criterios: ¿Cómo se relacionan la economía con la política, o para nuestro caso con la ciudad?. ¿cómo crear mayores y mejores empleos para atacar la dictadura de la pobreza y por ende sus manifestaciones más traumáticas, el hambre y la ignorancia?. Para responder las preguntas anteriores y en mi campo particular de reflexión, la ciudad, la política y la complejidad,<sup>5</sup> se deben estudiar las condiciones de vida de los más pobres, a través de metodologías como las que venimos planteando, donde a través de nuestra visión sobre la ciudad, enfatizamos en el desarrollo sostenible, sin omitir el crecimiento económico, pero poniéndolo claramente subordinado a la política.

Es mi convicción, que el fundamentalismo del mercado se puede discutir por medio de estudios sobre necesidades del hábitat para ayudar a construir principios de justicia social y para ello los conceptos de desarrollo humano y de hábitat sostenible son una guía irremplazable en la actual coyuntura, para darle contenido en la ciudad a los Objetivos del Desarrollo del Milenio; la polarización entre crecimiento y desarrollo, es la misma que se da entre eficiencia y equidad, economía y política. Recientemente Jean Paul Fitoussi<sup>6</sup>, presentó esta polarización por medio de una conversación que sostuvo con Keneth Arrow – premio Nóbel de Economía en 1972- y ante la pregunta de si era compatible el mercado con la democracia, Arrow sentenció: “El mercado no es compatible en teoría, con ningún sistema político, con ninguna forma de gobierno, ni con la democracia, ni con la dictadura. ¿Acaso no enseñamos en la teoría de los mercados perfectos que toda intervención del Estado no puede por menos que reducir la eficacia de la economía?” Las implicaciones prácticas de ésta respuesta son parte de mi esfuerzo intelectual y por ello me ocupó del hábitat, desde su versión más simple, la vivienda, hasta su versión más compleja, la ciudad y el territorio.

<sup>4</sup> Giraldo, Fabio – Torres Jorge Enrique – “Hábitat y Desarrollo Humano”. Cuadernos PNUD y UN-HABITAT, Bogotá, 2004.

<sup>5</sup> Se puede consultar: Giraldo, Fabio. a) Ciudad y Crisis ¿Hacia un nuevo Paradigma?. Cenac, Fedevivienda, U. Javeriana, Ensayo y Error, TM Editores, Bogotá, 1999. b) La complejidad del lugar en “Ciudad y Complejidad”, Fabio Giraldo –editor-, Fica, Ensayo y Error, Bogotá, 2003, pág 17 a 90.

<sup>6</sup> Fitoussi, Jean Paul. Globalización, Mercado y Democracia en La democracia en América Latina-Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos-. PNUD, Aguilar, Altea, Alfaguara, S.A. Buenos Aires, 2004. pág.320.

En teoría, una cosa es razonar en términos económicos y otra muy distinta hacerlo en términos políticos. La compartimentación del saber, las hipótesis implícitas que presiden todos los debates económicos y los debates políticos, han quedado atrapadas en esta falsa oposición y no ven que si la función de gobernar interfiere por su propia "naturaleza" con los mecanismos del mercado, pues éstos se refieren a la esfera particular y el Estado a la pública, hay que controvertir al Profesor Arrow: el mercado es irreductible a la política, pero política y economía, en la realidad, no en la teoría, son ciertamente inseparables. Este planteamiento teórico, lo realizo reflexionando desde la complejidad los problemas de la ciudad y el territorio.

La anterior discusión nos puede llevar mucho más lejos. Si no hay equidad como valor económico no es posible que exista el mercado – "Lugar" donde el consumidor expresa su individualidad- como institución social; sin equidad no hay mercado – donde los individuos expresan su preferencias relativas- y sin éste no puede haber libertad y autonomía; por lo tanto, mientras no se pueda prescindir de esta compleja creación –el mercado- éste en términos político-económico-sociales debe recibir un tratamiento de bien público, llegando así a lo que podríamos llamar el círculo creativo de la política: sin mercado público no es posible la equidad y sin ésta, no es posible la democracia; o dicho en términos más fuertes, sin libertad no hay equidad y sin ésta no hay libertad. Este círculo de la creación, no se resuelve económicamente sino políticamente, estableciendo valores, convenciones; el mercado sabe de precios, pero no de valores: los valores son el tema central de la sociedad y por lo tanto son un problema político.

En términos más simples y por lo tanto más abstractos, entrando en la esencia de la discusión puesta en escena por la ley 388 del 97: sin Estado no hay mercado y sin éste es imposible el Estado, dos instituciones esenciales de la sociedad que siendo irreductibles, son inseparables: el Estado es quien crea el mercado, y éste en la sociedad capitalista, le da sentido de legitimidad al Estado que solo existe en su interrelación por medio y a través del mercado.

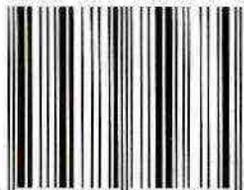
Para terminar, es bueno recordar y enfatizar que en la ciudad, el mercado mantiene relaciones muy complejas con la res-pública y por ello, la ciudad se nos revela como el lugar donde por definición todas las formas de mercado son imperfectas; es poco realista imaginar un hábitat humano sin ejercicio del poder, sin espacio público; si esto es así, toda regulación e intervención pública requiere de un marco de políticas para desplegar el mayor activo político de las democracias: la participación ciudadana, limitando por esta vía el poder centralista del Estado y desatando desde su interior las fuerzas innovadoras de la sociedad civil para crear un sistema de pesos y contrapesos, principios rectores de la búsqueda siempre inacabada y en permanente estado de ser, de la igualdad, la justicia y la libertad, donde el poder, controla al poder por medio de la participación política ciudadana.

**FABIO GIRALDO ISAZA**  
Coordinador Nacional de Programas  
ONU-HABITAT / Colombia

Si no hay equidad como valor económico no es posible que exista el mercado - "Lugar" donde el consumidor expresa su individualidad- como institución social; sin equidad no hay mercado - donde los individuos expresan su preferencias relativas - y sin éste no puede haber libertad y autonomía; por lo tanto, mientras no se pueda prescindir de esta compleja creación - el mercado - éste en términos político-económico-sociales debe recibir un tratamiento de bien público, llegando así a lo que podríamos llamar el círculo creativo de la política; sin mercado público no es posible la equidad y sin ésta, no es posible la democracia; o dicho en términos más fuertes, sin libertad no hay equidad y sin ésta no hay libertad. Este círculo de la creación, no se resuelve económicamente sino políticamente, estableciendo valores, convenciones; el mercado sabe de precios, pero no de valores: los valores son el tema central de la sociedad y por lo tanto son un problema político.



ISBN 958-97596-8-8



9 789589 759684