



Desde el Aula

Formulación de lineamientos y de estratégicos de acción para la construcción de la política urbana nacional del Gobierno 2010-2014

Alexis Vargas, Ayllen Parra, Claudia Rodríguez, Esperanza Charry, Gastón Saravia, Jarrizon Hinestroza, Karina Ospina y Martha Torres¹

Resumen

El artículo recoge los hallazgos del Taller en Gestión Urbana que tuvo como propósito formular lineamientos estratégicos y de acción para la construcción de la política urbana nacional del próximo gobierno, con base en el análisis detallado y documentado de los resultados de la administración gubernamental saliente², y del estado actual y retos de las ciudades colombianas. Para el logro de este objetivo, se diseñó y ejecutó

una metodología operativa práctica participativa que concluye con la definición de lineamientos visionales, enmarcados en los instrumentos de largo plazo que condicionan la prospectiva para Colombia en el campo de la Gestión Urbana, teniendo en cuenta los acuerdos y estrategias de enfoque global.

Palabras clave:

Gestión urbana, Política urbana, Nación, Acuerdos, Administración, Estado, Lineamientos, Instrumentos.

1. Estudiantes de la Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia, Cohorte I-2009.

2. Periodo 2006 - 2010.



i. Introducción

Se entiende lo urbano como una “aglomeración de población” en un territorio reducido, condicionado a actividades que generan relaciones de producción entre sus habitantes. Esto indica que los espacios urbanos más que espacios físicos definidos, se establecen a partir de las consideraciones sociales de estas relaciones y las necesidades que se generan por la misma aglomeración. En las últimas décadas se han producido cambios importantes en los patrones de asentamiento de la población del planeta. Según datos de Naciones Unidas se viene asistiendo a un proceso de urbanización global y acelerado. En 1950, el 29% de los habitantes del planeta vivía en ciudades, unos 734 millones de personas. En 1994, este porcentaje llegó a un 45%, unos 2.500 millones. (UIA, Programa Internacional, 1998). Según informe del Instituto Worldwatch, en 2005 el 49% de la población mundial vivía en las ciudades, y de este porcentaje la tercera parte vivían en suburbios, definidos como “áreas donde no están aseguradas necesidades básicas como agua potable, saneamiento y casas duraderas” (Worldwatch Institute, 2006).

América Latina presenta un crecimiento urbano cuatro veces superior al crecimiento rural, evidenciándose un nivel de urbanización similar al alcanzado por los países desarrollados al principio de la década del 70 y al finalizar el siglo XX. En términos generales puede decirse que el nivel de urbanización de América Latina estimado oscila en torno al 77%. Aún así este nivel de urbanización y las tasas de crecimiento urbano varían según las regiones: del 55,5% para los países caribeños hasta el 84,5% en Argentina, Chile y Uruguay. En Colombia por ello, y fundamentalmente desde la Reforma Constitucional de 1991, las ciudades han pasado a tener un papel principal en las agendas gubernamentales.

Así, la ciudad se define como el escenario concreto para hacer posible la garantía y goce de los derechos constitucionales a la salud y el sa-

neamiento ambiental (Art.49 CP de Colombia, 1991), la vivienda digna (Art.5, CP de Colombia, 1991), la recreación (Art.52, CP de Colombia, 1991), el ambiente sano (Art.79, CP de Colombia, 1991), el espacio público (Art.82, CP de Colombia, 1991) y los servicios públicos domiciliarios (Art.365, CP de Colombia, 1991) entre otros. Se observa entonces como las urbes se convierten en objeto relevante, y complejo de la gestión pública y, con ello, en el fundamento de las bases de la política urbana en nuestro país y su articulación con el desarrollo socio económico de la Nación.

Los avances de esta integralidad se reflejan en el Documento Conpes 2808 de 1995: “Ciudades y ciudadanía: política urbana del salto social”, realizada por el entonces Ministerio de Desarrollo Económico, primer documento de política urbana que plasma la visión integral y comprensiva del territorio urbano, incluyendo en su análisis con especial énfasis los temas de sustentabilidad ambiental, la identidad colectiva y el mejoramiento del espacio urbano, en una visión de competitividad, solidaridad y gobernabilidad (Mindesarrollo-DNP: UPRU, 1995).

A partir de este momento se evidencia la dinámica de la configuración urbana que permite hacer proyecciones importantes en este aspecto. La tendencia a la concentración del crecimiento poblacional urbano, ha consolidado a las ciudades como fuente de crecimiento del país, a partir de la producción concentrada de bienes y servicios, significando un desafío para la gestión urbana, asociada a lo ambiental, pues la concentración en la producción demanda la necesidad de pensar en hacer de estos espacios sostenibles y sustentables para las futuras generaciones.

Es así como se han vendido formulando lineamientos y políticas que direccionan la ejecución de programas dirigidos a satisfacer las demandas del desarrollo urbano; que requieren del análisis evaluativo situacional, para así conocer los impactos de la gestiones ejecutadas y poder, de este modo, evolucionar en los objetivos de



las propuestas de desarrollo al respecto. En este sentido se plantea en 2004 el Conpes 3305 "Lineamientos para optimizar la política de desarrollo Urbano" (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004), configurando bases importantes de política para la configuración de los planes nacionales de desarrollo.

El gobierno que termina en este 2010, dirigido por Álvaro Uribe Vélez, configura en su "Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: desarrollo para todos 2006 - 2010", la continuidad y aplicabilidad de las acciones emprendidas en el gobierno anterior, permitiendo una consolidación de acciones enfocadas al desarrollo sostenible como fundamento importante en la búsqueda de hacer realidad la visión de "Ciudades Amables" propuesta para el 2019, mediante el documento "Visión Colombia II Centenario 2019" (Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2005), que, junto a los denominados "Objetivos del Milenio" promulgados por las Naciones Unidas, constituyen los deseos para la configuración de sociedades libres, igualitarias y fraternas.

En 2019 las ciudades colombianas habrán adoptado un patrón de desarrollo urbano planificado y de uso eficiente del suelo, que permita optimizar la localización de sus habitantes en función de sus diferentes actividades. Serán generadoras de crecimiento económico, amables con los ciudadanos, incluyendo en términos sociales, ambientalmente sostenibles, fuertes en lo institucional e integradas territorialmente (DNP - Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental, 2006).

ii. Metodología

El presente estudio se valió de un análisis de contenido del documento "Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: desarrollo para todos

2006 - 2010", en el cual se aborda una revisión de las metas trazadas en dicho Plan y los logros conseguidos que coadyuvaron de manera transversal al desarrollo en temas urbanos. De igual manera se llevaron a cabo cuatro mesas de trabajo, las cuales se centraron en tres líneas de análisis, a saber: Vivienda y gestión del suelo; transporte, infraestructura y espacio público; patrimonio, turismo y renovación urbana; y medio ambiente, sostenibilidad y gestión del riesgo. De otra parte para determinar los posibles factores causantes de los efectos identificados como líneas tensionantes inherentes a la gestión urbana se acoge la metodología de marco lógico de intervención a partir de un análisis de causalidad de la situación. Por su parte el criterio de gestión adoptado consiste en la intervención de la causa para modificar los efectos, como podrá observarse más adelante.

En un primer momento se concluyó con dos actividades específicas realizadas al interior de los grupos que tuvo que ver con la consolidación de ejes polémicos y la generación de lineamientos estratégicos iniciales, donde se hizo especial énfasis en las metas propuestas, la articulación sectorial, entendida como la relación entre las áreas de análisis propuestas y los actores sociales involucrados, beneficiarios de las políticas; y las acciones puntuales alcanzadas, resumidas mediante matrices de análisis que se presentan más adelante.

En un segundo momento, en plenaria, se contrastan los resultados de los tres trabajos de análisis, enfrentando las cuatro áreas temáticas, permitiendo encontrar coincidencias en las diversas líneas de análisis así como priorizar las líneas de mayores acciones gubernamentales y mayores debilidades de gestión. Allí se concluye con el establecimiento de temas críticos prioritarios en cada línea temática que, mediante la construcción del árbol de problemas, se constituyen en la base para la formulación de lineamientos y estrategias de acción consideradas de vital importancia para el próximo gobierno.



iii. Resultados

Los resultados que se presentan a continuación son producto del análisis de contenido del documento “Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: desarrollo para todos 2006 – 2010”, y de la discusión llevada a cabo a partir de las mesas de trabajo.

Metas generales Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 propuesto por el presidente Álvaro Uribe Vélez, con el objetivo de reducir de la pobreza y promover el empleo y la equidad, propone una serie de metas que, en relación con las líneas de acción identificadas, se dividen en cuatro ejes principales: Ciudades amables, infraestructura para el desarrollo, gestión ambiental que promueva el

desarrollo sostenible, y gestión del riesgo para la atención y prevención de desastres.

En la línea de ciudades amables, plantea incidir en el mejoramiento de condiciones de vida de la población urbana mediante la efectiva provisión de servicios públicos de acueducto y alcantarillado y el financiamiento de nuevos proyectos de Vivienda de Interés Social –VIS. Además busca fortalecer el espacio público y mejorar la movilidad en las ciudades, articulando los procesos anteriores en la propuesta de Mejoramiento Integral de Barrios.

En la búsqueda del mismo objetivo, el de reducir de la pobreza y promover el empleo y la equidad, establece metas para el mejoramiento de los servicios de energía y conectividad, a la vez que promueve la generación de proyectos de mitigación de riesgos y deterioro ambiental, factores que afectan la prestación misma de los servicios y la calidad de vida urbana (Ver: Tabla N. 1).

CIUDADES AMABLES	LÍNEA BASE	META CUATRIENIO
Total soluciones para el financiamiento de vivienda de interés social	395.885	282.433
Nueva población beneficiada con servicios de alcantarillado	n.d.	4.040.871
Nueva población beneficiada con servicios de acueducto	n.d.	3.671.206
INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO	LÍNEA BASE	META CUATRIENIO
Cobertura de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional Línea Base 2005	96,696	95,1%
Nuevos usuarios con servicios de energía eléctrica en zonas no interconectadas	15.000	40.000
Incremento en tiempo promedio de servicio de energía eléctrica en las zonas no interconectadas	3096	10%
Porcentaje de Alcaldías con conectividad - Compartel	56,6%	94,3%
Porcentaje de sedes educativas oficiales beneficiadas con conectividad de banda ancha (urbanas y rurales) Compartel	8,9%	54,8%
Porcentaje de hospitales con conectividad - Compartel	18,2%	90,4%
Porcentaje de bibliotecas con conectividad - Compartel	0%	22,1%
Porcentaje de centros provinciales de gestión agro empresarial con conectividad - Compartel	63,5%	90,5%
Centros comunitarios con Internet en banda ancha	820	10.000
UNA GESTIÓN AMBIENTAL QUE PROMUEVA EL DESARROLLO SOSTENIBLE	LÍNEA BASE	META CUATRIENIO
Hectáreas reforestadas en cuencas abastecedoras de acueductos municipales y veredas con escasez media alta	121.848	120.000
Nuevas hectáreas declaradas bajo diferentes categorías de manejo para el Sistema Nacional de Áreas protegidas	5.881.376	200.000
GESTIÓN DEL RIESGO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A DESASTRES	LÍNEA BASE	META CUATRIENIO
Municipios apoyados en la incorporación de la gestión del riesgo en los POT	100	400
Porcentaje de personas damnificadas atendidas con recursos del Fondo Nacional de Calamidades	70%	80%

Tabla 1. Metas del PND 2006-2010.
(Fuente: Ley 1151 de 2007 Plan Nacional de Desarrollo).



Políticas sectoriales frente a metas propuestas

Los logros de gestión en materia urbana que se dilucidaron en el periodo 2006-2010 del presidente Álvaro Uribe Vélez están referidos a cuatro líneas de análisis: Vivienda y gestión del suelo; transporte, infraestructura y espacio público; patrimonio - turismo y renovación urbana, y gestión del riesgo.

Línea de análisis: Vivienda y gestión del suelo

En el caso de la línea de acción sobre Vivienda y Gestión del Suelo se analizaron los documentos del Conpes 3269/2004, Conpes 3604/2009, Conpes 3583/2009, y Visión 2019 Ciudades Amables, en cada uno de ellos su articulación sectorial, las metas programadas y los actores, a saber:

Conpes 3269/2004: Destinado a optimizar el programa de SFV y a dinamizar y ampliar la oferta de crédito de VIS, el cual busca evolucionar de los subsidios a la demanda, hacia los subsidios a la demanda efectiva. El sistema de subsidios a la demanda busca promover la construcción de vivienda legal de bajo precio, en desmedro de la urbanización ilegal.

En la articulación sectorial, se identificaron los sectores ambiental, agua potable y saneamiento básico, transporte urbano desarrollo económico y social, planeación, social privado (cajas de compensación), seguridad y convivencia, y cultura.

Como actores se identificaron a los beneficiarios, banca especializada en cartera hipotecaria, ONG'S, OPV'S, fundaciones, Fonvivienda, municipios, FNV, MAVDT, DNP, Ministerio de Protección Social, Ministerio Hacienda y CP.

Las metas programadas en esta línea de acción son:

- Acercar al 100% el porcentaje de ejecución de los subsidios
- Optimizar los recursos del Gobierno Nacional

- Armonizar el SFV con los recursos complementarios (crédito)
- Focalización en hogares de bajos ingresos
- Reducción de trámites del SFV
- Disminución del costo indirecto de las VIS subsidiadas
- Fortalecimiento de la descentralización del Programa
- Facilitar la atención de las CCF's a hogares de Fonvivienda
- Facilitar la divulgación hacia todos los actores que intervienen en el sistema de SFV (hogares, municipios, ONG, Constructores, etc.)
- Facilitar a los hogares la programación de sus ahorros y fechas de postulación
- Incrementar la cobertura en un 53% de hogares beneficiarios para las CCF's y del 10% para Fonvivienda
- Mayor focalización de los recursos en hogares con ingresos inferiores a 2 SMMLV (Salarios Mínimos Legales en Colombia)
- Prevención del crecimiento del mercado informal del suelo y la vivienda
- Generación de suelo VIS
- Promover la redensificación
- Dotar de servicios urbanos de manera equitativa todos los asentamientos que carecen de ellos
- Generar mecanismos de gestión de suelo que garanticen la tenencia del suelo de manera legal
- Reducir la problemática de convivencia y seguridad ciudadana
- Aumentar las definiciones de uso de suelo con tratamiento de MIB, así como acciones para el mejoramiento integral de barrios MIB en los POT y planes de desarrollo
- Consolidar instrumentos para habilitación del suelo y generación de oferta de vivienda
- Consolidar instrumentos para habilitación del suelo y generación de oferta de vivienda



Conpes 3604/2009: En él se considera el mejoramiento integral del suelo, y se establecen acciones y herramientas de gestión del suelo y política habitacional que permiten integrar a la estructura urbana general, los asentamientos más pobres de la ciudad.

Tiene como alcance hacer acompañamiento a todas las familias focalizadas a través de un co-gestor social para el mejoramiento su calidad de vida, cubrir mayor población con el subsidio Fonvivienda, cubrir mayor población para que realice un ahorro voluntario con el fin de que puedan acceder a crédito de vivienda, focalización de recursos para procesos de titulación de los asentamientos focalizados, y fomentar el crédito de mejoramiento para que mas familias puedan mejorar sus viviendas.

Los actores identificados en esta normativa son: la Dirección de gestión del riesgo, Prevención y atención de desastres, Alcaldías, Red Juntos, Secretaría Distrital de Hacienda, Viceministerio de Agua y Saneamiento, y Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial.

Conpes 3583/2009: Tiene en cuenta los lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación del suelo y generación de oferta de vivienda.

Plantea como alcance desarrollar los lineamientos de política para la implementación, focalización y priorización a nivel nacional, aplicación de instrumentos y mecanismos de gestión y financiación del suelo (plusvalías y valorización), aplicación de compensaciones urbanísticas y expropiación administrativa, y crear incentivos para generación de suelo VIS.

La meta es consolidar instrumentos para habilitación del suelo y generación de oferta de vivienda, y como actores se identifica el MAVDT.

Visión 2019 Ciudades amables: Prospectiva interinstitucional de diferentes sectores del país, para construir una propuesta de Estado, en la conmemoración del bicentenario.

Entre sus alcances está promover que las ciudades mejoren la provisión de servicios sociales y el ingreso. Una tasa alta de urbanización es favorable para el país dado que existe una asociación positiva entre urbanización con IDH e ingreso per cápita. Los actores identificados son los departamentos, municipios y comunidades.

Las metas programadas tienen que ver con los temas que se mencionan a continuación:

- Prevenir los asentamientos precarios aumentando la oferta formal de vivienda y mejorar los existentes, como asuntos prioritarios
- Evitar la Conformación de nuevos asentamientos precarios. Mejorar las condiciones de hogares en asentamientos precarios.
- Incrementar la participación del sector financiero
- Sector Edificador Eficiente y Competitivo

Línea de análisis: Transporte, infraestructura y espacio público

En el caso de la línea de acción sobre Transporte, Infraestructura y Espacio Público se analizaron los documentos del Conpes 3272/2004, Conpes 3489/2007, Conpes 3260/2003, Decreto 1504/1998 (modificado por decreto 1600/2005), y Conpes 3305/2004, en cada uno de ellos su articulación sectorial, las metas programadas y los actores, a saber:

Conpes 3272/2004: Política integral de infraestructura vial, que cuenta con el programa de rehabilitación y mantenimiento integral de la red vial nacional y regional.

En sus alcances está recuperar y mantener en buen estado de los corredores viales de la Nación, racionalizar el gasto fiscal en el sector y disminuir los costos de operación, y mejorar la infraestructura vial secundaria y terciaria a fin de una mayor integración regional. En la articulación sectorial se identificaron los sectores de



medio ambiente, económico, comercio exterior, sector público, sector privado, hacienda pública, organizaciones gubernamentales, asociaciones cívicas, y comunidades.

En las metas programadas está garantizar el buen estado de las vías de aquellos municipios que no poseen los recursos propios para el mantenimiento de las vías secundarias y terciarias, y propender a la optimización de costos en la operación del transporte de carga a través de las rutas viales colombianas. Los actores identificados son: Invias, Ministerio de Transporte, Alcaldías, Transportadores, DNP, DIFP (director de inversiones y finanzas públicas), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, DIES-ST (Dirección de Estudios Económicos) y GEINF (Gerencia del programa de participación privada en infraestructura)

Conpes 3489/2007: Política nacional de transporte público en Colombia

Como alcance tiene implementar estrategias para incentivar la operación eficiente de las empresas de transporte y su logística.

Y como metas programadas se identifica el desarrollo económico y social en la cadena productiva del transporte de carga. Mejoramiento de condiciones socio económicas del gremio transportador.

Conpes 3260/2003: Política nacional de transporte urbano y masivo.

En sus alcances está implantar sistemas integrados de transporte masivos SITM, y fortalecer la capacidad institucional para planear y gestionar el tráfico y transporte de las ciudades.

Y como metas programadas busca incrementar la calidad de vida y productividad de los habitantes de las ciudades colombianas, impulsando procesos integrales de desarrollo urbano.

Decreto 1504/ 1998 (Modificado por Decreto 1600/2005): Reglamenta el manejo del espacio público en los Planes de Ordenamiento Territorial.

En sus alcances está la protección espacio público y usos del suelo, y planeación, diseño, adecuación y construcción del espacio público que facilite la movilidad a las personas en condición de discapacidad, según la ley 361 de 1997.

Los actores identificados son el MAVDT, Ministerio de Cultura, Coldeportes y Findeter.

Las metas programadas tienen que ver con el índice mínimo de espacio público, para ser obtenido por las áreas urbanas del municipio en 15M2 y la defensa y protección del Espacio Público.

Conpes 3305/2004: Lineamientos para optimizar la Política de Desarrollo Urbano.

Los alcances que tiene son la densificación planificada, espacio público peatonal, infraestructura a los SITM, inclusión del Espacio Público con cuerpos de agua, y participación del espacio público en el desarrollo de Operaciones Urbanas

Las metas programadas tienen que ver con desarrollar un diagnóstico general sobre la situación actual de los centros urbanos del país, realizar un análisis de la evolución de la política de desarrollo urbano y de los principales atributos urbanos, e implementar una propuesta y estrategias para desarrollar la gestión del desarrollo urbano en Colombia.

Línea de análisis: Patrimonio - Turismo y Renovación Urbana

En el caso de la línea de acción sobre Patrimonio - Turismo y Renovación Urbana se analizaron los documentos del PND 2006 - 2010: Plan Sectorial De Turismo: Colombia Destino Turístico de Clase Mundial, Plan Decenal de Cultura, PND 2006 - 2010, Conpes 3604/2009, Conpes 3305/ 2004 y Conpes 3112/2001, en cada uno de ellos su articulación sectorial, las metas programadas y los actores, a saber:

PND 2006 - 2010: Plan Sectorial De Turismo: Colombia Destino Turístico de Clase Mundial: Plantea el mejoramiento y calidad de los destinos y productos, búsqueda de una mayor y mejor



conexión y educación para cimentar la cultura turística. Políticas de articulación en los niveles nacional y regional.

Como alcances está llevar a cabo la Política de Mercadeo y Promoción Turística

Política de Competitividad turística, la política de turismo y Artesanías, la política de Turismo Social, y la política de Turismo Cultural: Identidad y desarrollo competitivo del patrimonio colombiano para el mundo.

En la articulación sectorial se identifican los sectores de turismo, comercio, industria, turismo, agua potable, vías, comunicaciones, educación, cultura y transporte.

Entre los actores identificados están: MICT, Ministerio de Cultura, MAVDT, Ministerio de Defensa, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Educación, Vías, y Sena.

Y las metas programadas:

- Mejoramiento y consolidación de la competitividad, incluyendo la calidad de los prestadores, de los destinos y de los productos turísticos
- Mejoramiento de la infraestructura turística, incluyendo una mejor conexión de los destinos turísticos por vía aérea
- Fortalecimiento del mercadeo, la promoción y la comercialización de destinos y productos turísticos
- Creación de un sistema de información turística
- Implementación de estímulos a la demanda y a la oferta turística
- Apropiación de recursos para apoyar iniciativas productivas
- Educación para cimentar una cultura turística

Plan decenal de cultura: Lineamientos para el desarrollo cultural en el período 2000 – 2010.

Los alcances tienen que ver con la gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural, la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, los museos, los archivos, la protección a la diversidad cultural, pueblos indígenas y los pueblos y comunidades afrodescendientes, y el turismo cultural.

En la articulación sectorial se identificaron los sectores de Cultura, Turismo, Ciencia y Tecnología, e Infraestructura.

Los actores identificados son el Ministerio de Cultura, MICT, COLCIENCIAS e INVIAS.

Y las metas programadas:

- Documentación y accesibilidad de las memorias
- Investigación y diseminación de las memorias
- Las memorias para la construcción de espacio público
- Fomento a las entidades de la memoria
- Patrimonio en la agenda pública
- Protección de las memorias y los patrimonios en riesgo
- Preservación y conservación del patrimonio tangible e intangible
- Instituciones nacionales dedicadas al patrimonio comprometidas con el pluralismo

PND 2006 – 2010: *Contempla temas que tienen que ver con la accesibilidad territorial, ciudades amigables, adicionalmente define medidas concretas para generación de suelo para VIS, busca el fortalecimiento de los instrumentos para el control urbano, y la definición de un estatuto único de vivienda y desarrollo urbano.*

Para definir los alcances de este Plan se tienen en cuenta los Planes de Ordenamiento Territorial, POT.

En la articulación sectorial se identifican los sectores de vivienda, transporte urbano y movilidad, redes de agua, servicios públicos domiciliarios, saneamiento básico, gestión inmobiliaria, ava-



lúos, financiación, desarrollo urbano sostenible y espacio público.

Los actores identificados son: DNP, MAVDT, CAR, Dirección de Estupefacientes, Bancos de tierras, MIJ-DGRPAD, VAS Viceministerio de Agua, ESP Empresas de Servicios Públicos, gobernaciones, departamentos y municipios.

Las metas programadas tienen que ver con el ámbito público, entre ellas:

- Uso de las infraestructuras actuales
- Optimización y disminución en los tiempos y costos de desplazamiento hacia los centros urbanos, centros de acopio y pasos de frontera
- Ordenamiento urbano y regularización urbanística
- Intervención del riesgo
- Recuperación y movilidad
- Recuperación, protección ambiental y manejo de áreas liberadas
- Accesibilidad de espacio público y equipamientos
- Generar una densificación planificada

Conpes 3604/2009: *Contempla el tema de (MIB) Mejoramiento integral de barrios, y la acción urbana integral de mejoramiento de infraestructura básica, legalización urbanística y de titulación predial.*

En los alcances se identifican las temáticas de vivienda, Agua para la Vida, optimización de la movilidad, renovación y/o redensificación urbana, rehabilitación de circulación y espacios públicos, construcción de drenajes, reducción y prevención de riesgos, provisión de servicios de electricidad, articulación de políticas del nivel nacional, regional y local, y focalización de inversiones en los PMIB.

En los actores se identifican los distritos, comunidades, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Transporte, Dirección de Desarrollo Territorial

DDT, y Viceministerio de Vivienda Y Desarrollo Territorial VVDT.

Conpes 3305/ 2004: Recoge los lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano, y disponibilidad de suelo urbanizable.

Las metas programadas tienen que ver con el ámbito privado y el ámbito social y económico. Entre ellas están: Titulación, mejoramiento de vivienda, redensificación con nuevos desarrollos habitacionales, garantizar la funcionalidad de las áreas residenciales, participación Comunitaria, fortalecimiento institucional, seguridad y convivencia, y generación de ingresos.

Conpes 3112/2001: Aborda temas sobre servicios urbanos para Bogotá – PSUB, implementación de proyectos prioritarios en los sectores habitacional tránsito y transporte, espacio público, medio ambiente, agua y saneamiento, desarrollo y adopción de instrumentos de planeación de escala intermedia.

Línea de análisis: Gestión del riesgo

En el caso de la línea de acción sobre Gestión del riesgo se analizó el documento de la política de gestión ambiental (Cap. 5 del PND): Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible, en ella su articulación sectorial, las metas programadas y los actores.

Política de gestión ambiental (Cap. 5 del PND): Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible: Esta política tiene en cuenta la gestión integrada del recurso hídrico, planificación ambiental en la gestión territorial, gestión integrada del recurso hídrico, conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad, prevención y control de la degradación ambiental, y fortalecimiento del SINA para la gobernabilidad ambiental.

Los alcances de la política tienen en cuenta las políticas de Gestión Ambiental Urbana PGAU, la Gestión Integral del Riesgo –GIR- asociado



al OT, el ordenamiento y planificación para conservación del agua, PDA, uso eficiente, conservación y gestión de la biodiversidad, costas y mares; la promoción de procesos competitivos y sostenibles: PML-DML, la prevención y control de la degradación ambiental: MIB y otras; y incorporación de los determinantes ambientales y culturales en las decisiones de uso y ocupación del territorio.

En la articulación sectorial se identifican sectores de Agua y Saneamiento, Salud, Ambiente, Economía, Desarrollo Económico y Producción, Minería, y el sector Portuario.

Los actores identificados son: MAVDT, MPS, MME, MICT, ETM, ETD, CAR, comunidad, sector privado, y Ministerio de Transporte.

Las metas programadas en esta política son:

- Incrementar en 67% el número de Planes de Ordenamiento y Manejo de las cuencas abastecedoras de agua (POMC), formulados e implementados prioritariamente en capitales de departamento y municipios con poblaciones mayores a 50.000 habitantes con índices de escasez entre media y alta, pasando de 24 a 40 planes.
- Zonificar y formulará planes de ordenamiento para 500.000 hectáreas de Zonas secas.
- Incrementar la reforestación o proceso de restauración en cuencas abastecedoras de los acueductos municipales, pasando de 121.847 a 241.847 hectáreas
- Implementar acciones de manejo para ocho humedales prioritarios.
- Formular 13 planes de manejo ambiental para páramos relacionados con abastecimiento hídrico de asentamientos humanos.
- Incrementar en 3,4% las hectáreas incorporadas al Sistema

Nacional de Áreas Protegidas, pasando de 5.881.375 a 6.081.375 hectáreas.

- Firmar 10 acuerdos con comunidades indígenas para el ordenamiento ambiental de parques nacionales naturales traslapados con resguardos indígenas.
- Formular planes de ordenación para 100.000 hectáreas de manglares que se encuentren ubicados en zonas de influencia de comunidades étnicas.
- Desarrollar cinco proyectos piloto de producción más limpia para la disminución del consumo de mercurio para la minería de oro.
- Aumentar en 138% el monto de los proyectos generados para la compra de certificados de reducción de emisiones de gases efecto.

Logros Transversales del PND 2006-2010

A la hora de resumir los principales logros de la administración 2006 - 2010, se tomaron como base los articulados del documento "Avances y Retos de la Política Social en Colombia", (DNP - Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, 2010). En este sentido se apropiaron los principales ejes o sectores que influyen de manera importante en la gestión de ciudad, entendida como una construcción social que necesita del aporte y avance de muchos sectores sociales y económicos a nivel país.

(...) Las contradicciones internas del espacio urbano, reflejaron -y reflejan- en realidad, la complejidad del sistema económico social que se expresa materialmente en este ámbito específico. Las ciudades respondieron siempre a una historia local pero encadenada a procesos extralocales, que condicionaron sus funciones, la distribución o con-



centración de los bienes y la calidad de vida de sus habitantes (...) (Carballo & Varela, 2000).

Así también se identificaron algunos factores transversales de influencia en el desarrollo urbano del país y sus principales logros, como base para el establecimiento de lineamientos de acción en temas urbanos. Los factores seleccionados por el equipo de trabajo fueron los siguientes:

Política social

- Inversión de 79.8 billones de pesos; es decir, el 70,2% de los 113 billones con los cuales se financió el Plan Nacional de desarrollo de se traduce en un cumplimiento del 93%. Entre 2002-2006.
- El porcentaje de pobres pasó del 53,7% al 50,3%. Así mismo, la Línea de Indigencia pasó del 19,7% al 15,7%, lo que significa que 1,71 millones de personas salieron de esa condición. 2002-2005.
- Incremento en el PIB per cápita, en el 11,06% como promedio de crecimiento, que corresponde a la suma de USD\$1.239 adicionales a lo medido en el 2006.
- El Índice de Desarrollo Humano (IDH), aumentó de 0,772 a 0,807, lo que le permitió a Colombia ubicarse en el puesto 77 entre 182 países e ingresar al grupo de países con nivel de desarrollo humano "alto". entre 2000 y 2007.

Pobreza y población vulnerable

- La pobreza a escala nacional bajó un 0,5%, del 46% al 45,5%, y la pobreza extrema un 1,4% al pasar del 17,8% al 16,4%. entre 2008 y 2009.

- El porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha pasó del 22% en 2002 al 17,3% en 2008.

Mercado y relaciones laborales

- En los indicadores del mercado laboral se aprecia que la tasa de desempleo registró una disminución de 3,9 pp.; entre abril 2002 y abril de 2010.
- La tasa de ocupación, aumentó 2,9 pp, al pasar del 52,5 % al 55,4%, por lo cual se incrementó la ocupación en 3,3 millones de personas; entre 2002 a 2010.
- Se facilitó el acceso al capital a un total de 1.168 empresas, que generaron 6.850 nuevos empleos; se destacan los resultados de 2008, cuando el acceso al capital para 757 empresas, generaron 4.11015 nuevos empleos. Entre 2006-2010.
- Las cajas de compensación familiar, a través del Fondo para la Promoción del Empleo y Protección al Desempleado (Fonade), otorgaron, 319.159 subsidios de desempleo, lo que refleja un cumplimiento de la meta del 98,87%. Entre 2006 - 2010.

Protección social

Seguridad social integral

Conformado por los regímenes de pensiones, salud y riesgos profesionales:

- En 2009 se registró un total de 14,7 millones de personas afiliadas, lo que presenta un aumento de 2 millones con respecto a 2006, de los cuales 8,5 millones cotizan en el Régimen de Ahorro Individual, y 6,2 millones al Régimen de Prima Media con Prestación Definida.



- Aumento de la cobertura total de los servicios de salud, la cual alcanza para el año 2009 niveles del 92,7%, y disminuye el déficit que se registraba en 2006 del 16%.

- El Régimen Subsidiado amplió el porcentaje de cobertura (niveles Sisbén 1 y 2), del 74% en 2006 al 90% en 2009, al pasar de 20.125.263 cupos contratados a 23.882.31418 y por el aumento al Régimen Contributivo de salud, que incrementó la cobertura en 1,4 millones de afiliados, al subir de 16,4 millones a 17,8 millones de afiliados, en el mismo periodo.

- En cuanto al Sistema General de Riesgos Profesionales, entre 2006 y 2009, la afiliación pasó de 5,6 a 6,7 millones, que representa un aumento del 19,64%¹⁹.

Sistema de promoción social

- En básica primaria la cobertura alcanzó el 120%; desde 2006.

- En educación básica secundaria se aumentó la cobertura del 93% en 2006 al 102% en 2009.

- En educación media el incremento fue del 69% al 76% de 2006-2009

- El número de jóvenes y adultos alfabetizados aumentó en 690.459, y la tasa de analfabetismo entre 2006 y 2008 disminuyó en un 0,48% al pasar del 7,1% al 6,62%²⁷.

- La cobertura bruta en educación superior aumentó, por la creación de 373.757 nuevos cupos, cantidad que sube la tasa de cobertura del 30% al 35,5%, entre 2006-2009.

Acceso a activos

- El nivel de bancarización de la población total del país mostró, a diciembre

de 2009, un cubrimiento del 40,69%, frente a una meta propuesta de 34,3%.

- Aumento en los recursos para el acceso a vivienda de la población pobre a través de subsidios para VIS y VIP, de \$195.000 millones en 2006 pasaron a más de \$722.000 millones en 2009, lo que indican un incremento superior al 270%.

- Se asignaron recursos a la población desplazada, en 2002 se invirtieron \$532,4 mil millones³⁸, entre 2003-2006 se invirtieron \$2 billones, y entre 2007-2010 se han invertido \$5,2 billones. Esto representa un incremento de cerca del 886,4% del presupuesto destinado a la atención a la población desplazada entre 2002 y 2009.

Seguridad democrática

Según el "Boletín de Resultados en Seguridad Democrática - 5° edición - Resultados 2009.

- Aumento de la confianza para la inversión nacional y extranjera.

- Las acciones colombianas estuvieron entre las de mayor valorización a nivel mundial.

- 32 dos mil paramilitares desarmados.

- 52 dos mil desmovilizados

- Aumento del 32% en el número de hombres de la fuerza pública para la protección del país.

- La cifra de homicidios cayó en un 44% entre 2002-2008

- El número de víctimas de masacres disminuyó en un 75%, entre 2002-2008.

- Los homicidios de indígenas se redujeron en un 66%, 2002-2008.

- Los homicidios periodistas se redujeron en un 100%, entre 2002-2008.



- Los homicidios los de maestros sindicalizados se redujeron en un 78%, entre 2002-2008.
- Los homicidios los de sindicalistas redujeron en un 83%, entre 2002-2008.

Identificación de líneas tensionantes

A partir del análisis se identificaron temas que, aunque incluidos en la Agenda de Trabajo del Gobierno 2006 - 2010, no lograron cumplir las metas propuestas o tuvieron resultados parciales frente a la realidad, al término del periodo constitucional. Se propone que los temas identificados deberán ser revisados por el nuevo gobierno 2010 - 2014. Entre ellos están:

Vivienda y gestión del suelo

- Si bien, se construyó un número aceptable de unidades habitacionales nuevas (observar matriz de políticas y acciones de gobierno), estas no llegan a cubrir la totalidad de la demanda; por lo que es necesario seguir trabajando en este particular.
- Regulación del mercado de suelo para una democratización en la tenencia
- Fortalecimiento del sistema financiero que atienda el mercado de hogares formales e informales por medio de un sistema sostenible de financiamiento habitacional. En este particular es importante la participación ciudadana a fin de lograr acuerdos que beneficien a los futuros poseedores.
- Aprobación e implementación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, esto permitirá tener un marco legal en el que puedan inscribirse las temáticas de la vivienda, su desarrollo y la garantía de viviendas VIS para quienes necesiten de estas soluciones; entre otras

cuestiones fundamentales de la Gestión Urbana.

Transporte, infraestructura y espacio público

- Articulación integral del sector privado en el desarrollo de proyectos del SITM.
- Regulación de tarifas en SITM
- Oportunidades de participación de los gremios del transporte en el SITM
- Regularización de las exigencias de 15 mt² por habitante de espacio público disponible según decreto 1600/05.

Patrimonio, turismo y renovación urbana

- Alta densificación de población en las zonas urbanas
- Los procesos de redensificación y renovación urbana son de un bajo porcentaje en el país.
- Baja articulación de las políticas de Ordenamiento Territorial con las acciones de planeación turística.
- Participación e incentivos para los propietarios del patrimonio inmueble, en los procesos de renovación y redensificación urbana.

Medio ambiente, sostenibilidad y gestión del riesgo

- Dinámica desordenada de crecimiento y los patrones insostenibles de uso y tenencia del suelo; se deben generar acciones que logran la integralidad del territorio, para ello es necesario contar con la participación de los distintos actores sociales involucrados.
- Desarrollo de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo y amenaza



- Ocupación de suelo de protección con asentamientos formales e informales suburbanización.
- Problemas de movilidad urbana asociados a altos tiempos de transporte y contaminación del aire.

En el marco de las anteriores líneas tensionantes, se identifican medidas que ayudarían a encontrar solución de manera importante y transversal a la nueva administración gubernamental (2010 - 2014).

Posibles factores causantes de las líneas tensionantes

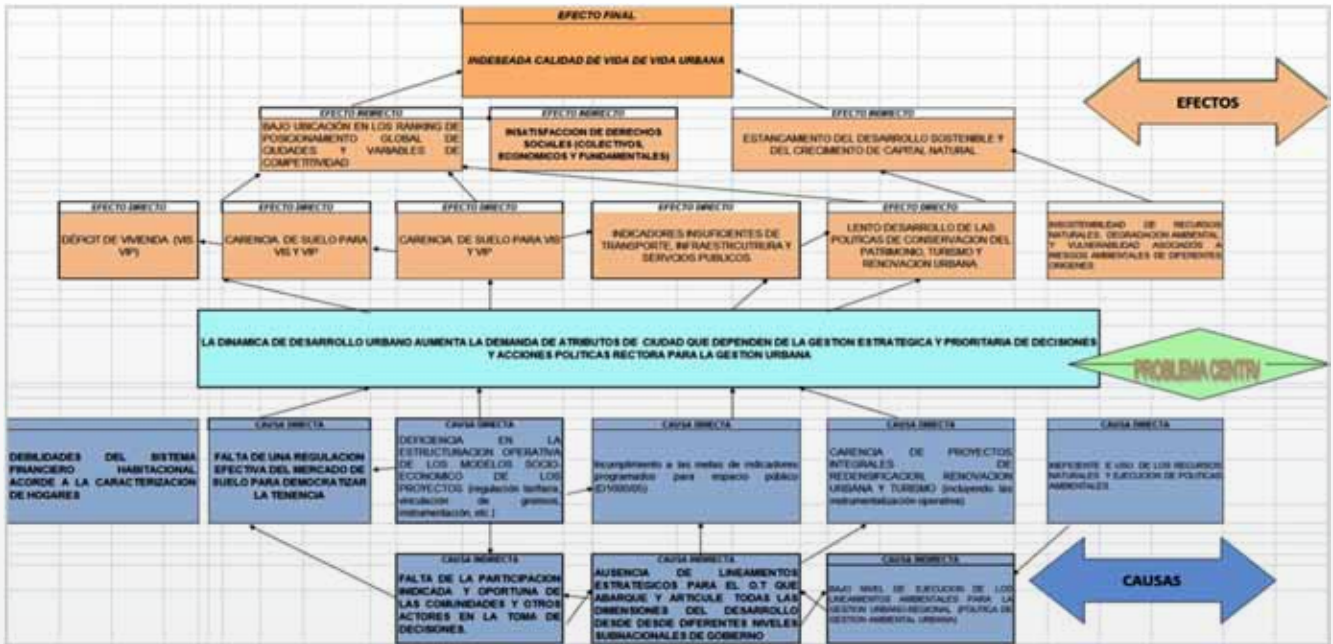
A continuación se muestra a partir del ejercicio de marco lógico de intervención y del análisis de causalidad de la situación valiéndose de un árbol del problema los posibles factores causantes de las líneas tensionantes inherentes a la gestión urbana, los cuales han sido agrupados por ejes temáticos, como se puede observar en la Tabla N° 2 y en la Gráfica N° 1, que se muestran a continuación.

ESPACIALIDAD Y ATRIBUTOS	SOCIAL	AMBIENTAL
Débil planificación, Ordenamiento y Desarrollo territorial	Ilegitimidad Baja Participación ciudadana en las decisiones políticas	Baja ejecución de lineamientos ambientales
Calidad y cantidad espacio público insuficientes	Falta de Consenso	Gestión Urbano-regional carente
Regulación de mercado de suelo	Estructuración operativa de proyectos urbanos inconsultos.	Uso ineficiente de RN (sostenibilidad de servicios públicos)
Escasos proyectos de renovación y re densificación urbana	Regulación tarifaria	Desarrollo sostenible y el capital natural estancado
	Baja vinculación de gremios y sector privado.	Gestión del riesgo deficiente en prevención y capacidad de atención
	Sistema financiero de vivienda excluyentes	

Tabla 2. Ejes - Factores causantes de líneas tensionantes identificadas.
(Fuente: Elaboración propia).



Gráfica Nº 1: Árbol del problema



Lineamientos estratégicos y planteamiento de acciones

A partir de las líneas tensionantes encontradas, se consideró necesario plantear una serie de lineamientos estratégicos y acciones tendientes a buscar soluciones integrales que se reflejen en el territorio urbano.

Dentro de las medidas esbozadas, es importante señalar algunos cuestionamientos previos que ayudaron a definirlos. En primer término se determinó que los responsables de las distintas jurisdicciones que comparten actividades, servicios y cuestiones de interés en el espacio urbano (áreas metropolitanas, conurbanos, etc.) trabajen juntos a fin de suavizar los obstáculos que los límites territoriales imponen al desarrollo de las aglomeraciones urbanas. De esta manera asuntos críticos como el transporte, la vivienda y el mismo desarrollo sostenible de la ciudad encontrarán un marco más adecuado de inicio de soluciones. El trabajo interjurisdiccional se convierte en clave teniendo en cuenta que el espacio urbano se

extiende cada día más y que las labores ya no pueden ser aisladas dentro del mismo.

Otro aspecto a visualizar es el de la participación ciudadana; los actores sociales involucrados, en las temáticas expuestas, son esenciales para en forma conjunta con las administraciones locales, trabajar en la resolución de los problemas de la ciudad. Así, por ejemplo las acciones de veeduría ciudadana serán vitales para evitar procesos de corrupción e incumplimiento de términos, en temas tan cruciales como el transporte y las obras que se desarrollan en el espacio urbano. En el caso de la vivienda y de los problemas generados por las localizaciones en áreas de vulnerabilidad, es necesario contar con la opinión de los involucrados para poder a través de procesos participativos llegar a acuerdos de reubicación y urbanización responsable, partiendo de las visiones de los propios implicados.

En lo que refiere al patrimonio, el turismo y la renovación; los procesos de participación ciudadana, ayudarán a que la sociedad en su conjunto se incorpore a la lógica de cuidado del patrimonio



y a comprender la actividad turística como oportunidad de desarrollo económico, empleo y crecimiento. Así mismo podrán opinar y hacer propios los proyectos de renovación, generando procesos democráticos interesantes que conlleven a una apropiación más responsable del espacio urbano.

La mediación de estos procesos descritos por una lógica de sostenibilidad y una gestión responsable del riesgo, conllevarán a una administración más justa de la ciudad y a que los actores involucrados puedan no solo opinar, sino formar parte del proceso de hacer ciudad, responsable, sostenible y democráticamente.

Los ejes estratégicos identificados son los siguientes:

Eje Estratégico 1: Urbanismo y Desarrollo Sostenible

- Generar ciudades sostenibles en todos los campos, organizando el territorio de tal forma que actúe como una unidad.
- Establecer directrices, normas y procedimientos para articular las ciudades integralmente dentro de los componentes urbanos y ambientales, que corresponden a la política urbana nacional.
- Fortalecer integralmente las instituciones que se encarguen de propender las distintas acciones a mejorar las ciudades.
- Desarrollar mecanismos que integren los ejes temáticos de la política nacional, en cuanto a generar un urbanismo sostenible.

Eje Estratégico 2: Participación Ciudadana

- Promover la conciencia del ciudadano para participar en los procesos de interés nacional, que inciden en el progreso de las ciudades. Las visiones de los propios protagonistas de los distintos procesos urbanos,

llevarán a una gestión más efectiva y democrática.

- Generar espacios que validen los procesos de participación efectiva, respetando los que ya existen, reforzándolos si es necesario y creando nuevos.
- Concertar para que la ciudadanía actúe como veedores de los distintos procesos que se efectúan en las ciudades.
- Fortalecer las instituciones y reforzar o crear canales nuevos para que el ciudadano tenga la posibilidad de llevar sus sugerencias y el ente encargado actúe eficazmente ante la problemática que se proponga.

Eje Estratégico 3: Interjurisdiccionalidad

- Lograr una articulación efectiva del territorio mediante políticas lo suficientemente permeables a los límites territoriales.
- Generación de espacios interinstitucionales para el análisis y evaluación de la gestión y manejo del territorio.
- Interrelación entre niveles sub-nacionales de gobierno a través de políticas sectoriales que tengan en cuenta la realidad local en función de regional.
- Fortalecer los canales y actores gubernamentales con el fin de asumir una sustentabilidad socio-territorial, que conlleve a un proceso de interjurisdiccionalidad para un aprovechamiento del capital institucional existente.

iv. Conclusiones

Analizar los principales aciertos y desatinos que se produjeron dentro de un ejercicio gubernamental y la aplicación de políticas públicas para su desarrollo no es tarea fácil, considerando principalmente que dentro del ejercicio de transversalidad propuesto por gobierno Uribe,



más de un área de análisis de un componente se encuentra involucrado en el desarrollo, avance y logro de los demás sectores por diversos que estos sean. Determinar las prioridades en cuanto al desarrollo gubernamental, en este caso tan atípico dentro de la historia política Colombiana (8 años), es una misión relevante para sus propios contenidos administrativos y documentos guías, planteando de esta manera más de una prioridad dentro del desarrollo del plan de desarrollo nacional.

A partir del ejercicio realizado al interior de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto, se logran visualizar los retos que tendrá que enfrentar el gobierno del electo presidente Juan Manuel Santos, con el fin de optimizar de manera real las políticas urbanas en el país, con los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Este ejercicio permite la generación de conocimiento en la medida en que la evaluación de un gobierno que finaliza, da elementos reales y concretos que permiten el planteamiento de lineamientos para uno nuevo y que aportan elementos para la gestión urbana sin desconocer el contexto territorial con

un enfoque social, ambiental y político, en pro del desarrollo sostenible del territorio; esta base sirve para emprender el camino hacia la competitividad no de una ciudad sino de una nación en el marco de la globalización, atendiendo los temas críticos identificados de acuerdo a las necesidades de la población.

Las políticas públicas que proporcionan el proceso de construcción para elaboración e implementación de estrategias y programas de la administración nacional, deben contener objetivos claros, metas precisas e indicadores medibles, para que estas sean realizables y así lograr un eficiente desarrollo y una ejecución óptima y sostenible. Las líneas estratégicas priorizadas son la respuesta en términos de intervención de la situación encontrada o línea base diagnóstica construida a partir de la evaluación de los resultados de la gestión del gobierno saliente, es decir, el análisis de causa-efecto de la situación sustenta estas líneas estratégicas de políticas atacando las causas que ocasionan los efectos y que se cruzan entre sí. Es uno de los métodos y criterios para priorizar una gestión.

Bibliografía

- Carballo, C., & Varela, B. (2000). *Estudiar la Ciudad: El espacio urbano como construcción social*. Buenos Aires: Prociencia.
- Constitucion Política de Colombia. (1991). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2005). *Visión Colombia II Centenario 2019*. Bogotá: Planeta.
- DNP - Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental. (2006). *Visión Colombia 2019: Construir Ciudades Amables*. Bogotá.
- DNP - Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. (2010). *Avances del PND*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- DNP - Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. (2010). *Balance de Resultados 2009 Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- DNP -Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. (2008). *Metas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado Comunitario: Desarrollo para Todos"*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- DNP. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006:2010 Estado Comunitario: Desarrollo para todos* (Vols. I - II). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- MINDESARROLLO - DNP: UPRU. (1995). CONPES 2808: *Ciudades y ciudadanía: Política Urbana del Salto Social*. Bogotá.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). *CONPES 3305: Lineamientos para ptimizar la política de desarrollo urbano*. Bogotá.
- UIA, Programa Internacional. (1998). *Ciudades Intermedias y urbanización Mundial*.
- Worldwatch Institute. (2006). *State of the World 2007: Our Urban Future*. Worldwatch Institute.