

Notas y comentarios

Aproximación a la planeación urbana en Colombia. Apuntes para su comprensión histórica

Approach to urban planning in Colombia. Notes for a historical understanding

Alfredo Restrepo Ruiz*

Resumen

Este artículo tiene como propósito describir la historia de la planeación urbana en Colombia, a partir de la definición de cuatro etapas fundamentales que agrupan sus características y su evolución en el país. Cada etapa denota un conjunto de particularidades que fueron estableciendo las prácticas y las condiciones más connotadas en dicha nación, de acuerdo con las tendencias nacionales o internacionales frente a los procesos del urbanismo. También, se evidencian características vinculadas a procesos sociales que no definen en exclusividad el crecimiento o la expansión urbana como hecho físico, sino como articulación de una cantidad de variables sociales en la construcción del tejido urbano.

Palabras clave: planeación urbana; historia; desarrollo; cambio; etapas.

Abstract

The purpose of this article is to describe the history of urban planning in Colombia, based on the definition of four fundamental stages that group the characteristics and their evolution in the country. Each stage denotes a set of characteristics that were establishing the practices and the most connoted conditions in that country, according to the national or international tendencies in front of the urbanism processes.

* Universidad de Medellín, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Dirección postal: Carrera 87, núm. 30-65, Medellín, Colombia. Correo electrónico: alrestrepo@udem.edu.co
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9635-0774>

Nota del autor: Este artículo se deriva de la tesis “Poder y gestión del suelo. Estudio de planes parciales en la ciudad de Medellín”, que el autor realizó para optar por el título de maestro en Estudios Urbano-Regionales, Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. La tesis puede consultarse en <http://www.bdigital.unal.edu.co/3408/1/71389546.2011.pdf>

Also, there are evidences related to social processes, which do not exclusively define growth or urban expansion as a physical fact, but as an articulation of a number of social variables in the construction of the urban fabric.

Keywords: urban planning; history; development; change; stages.

Introducción

La planeación urbana es una actividad propia de los procesos de ordenamiento territorial mediante la cual se determinan acciones tendientes a la organización de los procesos urbanísticos. La planeación constituye un mecanismo técnico que establece los lineamientos básicos para direccionar las ciudades en aspectos como el crecimiento, la expansión, los usos del suelo, la distribución de actividades en su territorio, la construcción de infraestructuras, la dotación de espacios y equipamientos públicos, el acceso a redes de servicios públicos y la provisión de mecanismos de bienestar social –como educación, salud, vivienda y demás dimensiones– mediante la planeación del desarrollo.

En este contexto, la planeación urbana no se distingue por determinar solamente asuntos del crecimiento físico o de infraestructura de las ciudades, sino por incluir también aspectos del desarrollo económico. Ello permite la posibilidad de construir procedimientos técnicos cuya expresión determina la existencia de planes urbanos para la articulación de las dimensiones físicas y sociales en una ciudad.

La planeación urbana ha sido una práctica que en Colombia cobra especial relevancia desde la segunda mitad del siglo XX, justo en el momento en que comenzó un proceso continuo de crecimiento urbano motivado por el desarrollo industrial y económico que se daba en el país al comienzo de ese periodo.

Paralelamente, los procesos políticos también tuvieron especial relevancia, pues en ese periodo se realizaron diversas transformaciones estatales, representadas en las sucesivas reformas a la Constitución Política de 1886, en la presencia institucional en los territorios aún despoblados, en la adopción de los procesos de modernización estatal, y en la inserción al sistema internacional desde la economía, la política, el derecho y la cultura.

Con base en lo anterior, se pretende resaltar la importancia de la planificación urbana en Colombia como un proceso histórico que da cuenta de la evolución urbanística del país, incorporando no sólo los condicionamientos técnicos propios de los procesos de la ingeniería y la arquitectura, sino también los elementos políticos, económicos y sociales de las tendencias inter-

nacionales y regionales. Desde este punto de vista, se establece un precedente muy importante para los procesos de ordenamiento territorial en esa nación, pues se reconoce un factor adicional, que es la enorme capacidad de acción y decisión que dentro del territorio ejercen los actores sociales que la configuran, y en esa medida se confieren capacidades, intereses, objetivos y propósitos que sobre el espacio se desarrollan. Esto quiere decir que la ordenación territorial en Colombia es un ejercicio de poder, en donde diversos actores despliegan sobre el territorio múltiples intereses dependiendo de la posición que allí ocupen, es decir, si son públicos o privados. Pueden ser el Estado y el gobierno, a partir de las ramas del poder como reguladores y legisladores; puede ser la sociedad civil, organizada en grupos comunitarios u organizaciones barriales o vecinales; pueden ser los gremios económicos, representados en grupos inmobiliarios, constructores, proveedores y demás eslabones de esta cadena.

Es de gran importancia, en general, reconocer la historia como un factor para la orientación de las sociedades y para su proyección en el tiempo, garantizando su permanencia; además, es menester conocer los factores negativos que requieren mejorarse. No obstante, es más importante reconocer la historia de la evolución territorial y de su desarrollo urbanístico, pues es este espacio el que alberga la existencia física humana y genera las condiciones de habitabilidad para la vida en sociedad. Comprender ello permite lograr cada vez mejores condiciones de vida y superar las situaciones adversas que la vulneran.

Metodología

La elaboración de este artículo se fundamenta en la elección y descripción de cuatro conceptos guías, o conceptos clave, para la redacción y orientación temática del mismo, a saber: planeación urbanística, planeación del desarrollo, Código de Urbanismo y desarrollo territorial. Cada uno de estos conceptos se aborda en el texto como una fase histórica del urbanismo contemporáneo en Colombia que describe sus características técnicas, al igual que las sociales, políticas y económicas dentro del marco contextual que las integra.

El artículo se fundamenta en el método cualitativo y asume como herramienta investigativa la descripción histórica de fenómenos contextuales característicos del urbanismo contemporáneo colombiano, agrupados en cuatro etapas históricas que sirvieron de base para definir las en el artículo como los conceptos guía. Dicha descripción histórica parte de la comprensión

de estas cuatro etapas como fenómenos sociales susceptibles de ser analizados e interpretados de manera cualitativa.

La hipótesis que guía esta investigación concibe que el urbanismo contemporáneo colombiano se instaló a partir de la segunda mitad de 1940 como un urbanismo técnico y planeado a partir de la definición, creación y documentación de instrumentos y planes urbanos fundamentados en los presupuestos de la arquitectura moderna. Así, el urbanismo contemporáneo colombiano, y en virtud de ello su planeación y ordenamiento territorial, ha respondido adoptando al contexto nacional las directrices, tendencias, lineamientos y normas internacionales, sobre todo del urbanismo europeo, estadounidense y japonés, que han influenciado planes, programas y proyectos para la ocupación, ordenación y uso del territorio hasta hoy.

Las preguntas que orientan esta investigación son las siguientes: ¿cuáles son los momentos a través de los cuáles se ha estructurado el urbanismo contemporáneo en Colombia?, ¿cuáles han sido los contenidos que han caracterizado los momentos del urbanismo contemporáneo colombiano?

Para validar la hipótesis y dar respuesta a las preguntas de investigación, el artículo plantea la existencia de los cuatro conceptos guía, que se desarrollarán en el texto como las cuatro etapas del urbanismo contemporáneo colombiano. Se enuncian aquí de manera resumida y se amplían en los siguientes apartados del texto.

Como plantean Juan Carlos del Castillo y José Salazar, en Colombia se han presentado cuatro grandes enfoques dentro de la evolución de la planeación urbana (Del Castillo y Salazar, 1995).

El primero de ellos hace referencia al momento fundacional, representado en el “planeamiento urbanístico” (Del Castillo y Salazar, 2001), que constituyó la primera experiencia del país dentro de los procesos de planificación. Este primer evento no vinculó el desarrollo físico-espacial y el desarrollo económico como procesos conjuntos.

El segundo enfoque se caracteriza por la incorporación de la “planeación del desarrollo” (Del Castillo y Salazar, 2001), donde el planeamiento económico y el desarrollo social conformaron los ejes estructurantes de la planeación. Allí, la planeación físico-espacial se vinculó a la planeación económica y social.

El tercer enfoque representa el debilitamiento de los planes urbanísticos. Ubicado en la década de los años ochenta, muestra el reemplazo del “plan por el Código de Urbanismo” (Del Castillo y Salazar, 2001), donde se les dio amplia participación y autonomía a los agentes privados en el desarrollo urbano, y el Estado cedió facultades de intervención y regulación.

El cuarto enfoque surge a partir de 1991 con la expedición de la nueva carta política, que sirvió de antecedente para la promulgación de la Ley 388 de 1997, que es la principal ley que Colombia tiene para regir y orientar los procesos territoriales. Allí se guía el urbanismo desde una perspectiva técnica, política y administrativa que involucra al mismo tiempo al Estado y a la sociedad civil en los procesos de planeación y ordenamiento territorial dentro de una perspectiva democrática y participativa de la ordenación.

Desde este punto de vista, la Constitución Política de 1991 se vuelve para Colombia un hito primordial para el Estado en el final del siglo XX. Asume un aire renovador y refundador de las condiciones nacionales de esa época en la historia pública, introyendo características políticas, económicas, sociales, culturales, jurídicas, territoriales e ideológicas para el país, como se anotará más adelante en el desarrollo del artículo.

Si bien estos grandes enfoques describen los aspectos físicos y económicos de la planeación, no excluyen los procesos políticos que representan las transformaciones tanto del Estado como poder público como del poder privado. En este contexto, todos estos cambios son eventos paralelos y diferenciados, pero mezclados entre sí; de modo que los grandes procesos que los originaron marcaron en una primera instancia un cambio en la estructura y en las funciones del Estado colombiano, bien fuere por la interacción de los poderes internos o por la influencia de las condiciones internacionales.

1. El comienzo de la experiencia planificadora: la planeación urbana física

La planeación urbana representa el ordenamiento físico de las ciudades en Colombia. Su principal fundamento normativo fue la Ley 88 de 1947, conocida como el Plan Regulador, la cual era un instrumento de ordenamiento físico urbano. Se aplicaba para ciudades con población superior a los 20 000 habitantes y contaba con un presupuesto anual. Era una propuesta de proyecto urbano para el desarrollo de la ciudad presente y futura para ejecutarse en la segunda mitad del siglo XX en Colombia, a través de la espacialización de las formas y características que debería tener la estructura urbana. Ello significaba que los atributos urbanos, como el sistema de vías y transporte, los equipamientos, los centros cívicos, las zonas de trabajo y las áreas residenciales, debían estar ubicados en sectores específicos de la ciudad; es decir, zonificados, pues el área de ubicación permitiría diferenciar el uso determinado. Sin embargo, cada uno de estos espacios se debía conectar a los demás mediante sistemas viales. Era, por tanto, una propuesta de distri-

bución de usos y actividades urbanas en unidades físicas previamente concebidas en extensión, densidad y servicios. Se debía mantener la especificidad de su función y localización, pero debía generarse también el mecanismo que los conectara entre sí. De modo que la ubicación específica no significaba desconexión.

El Plan Regulador concibió la ciudad como un elemento urbano en el interior de un sistema regional, conformado por la conurbación de varios municipios. No obstante, sus lineamientos indicaban que cada ciudad debería crecer basada en la zonificación y contener su expansión al occidente, norte y sur del territorio, que era la ubicación cardinal que proponía este modelo dentro de su planteamiento geográfico.

La aplicación de la Ley 88 de 1947 tuvo en las ciudades de Medellín—capital del departamento de Antioquia— y de Cali—capital del departamento del Valle del Cauca— el nombre de Plan Regulador, y en la ciudad de Bogotá, el de Plan Piloto (formulado por el urbanista suizo Le Corbusier).

Debe considerarse que la formulación de estos planes se produjo en las ciudades que para ese momento se consideraban los principales centros urbanos de Colombia, y que la iniciativa no aplicó para todo el país, por lo que no ordenó la totalidad del territorio.

El Plan Regulador fue formulado por la firma internacional Town Planning Associates, de Nueva York, conformada por los urbanistas José Luis Sert y Paul Lister Wiener. Fue concebido bajo los principios del urbanismo moderno estructurado en los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) y la Carta de Atenas. Estas experiencias de planeación se orientaron al ordenamiento del crecimiento urbano de las principales ciudades del país en términos físico-espaciales.

La época en la que estos planes de ordenación urbana se formularon, coincide con el crecimiento demográfico de varias ciudades en Colombia, sobre todo Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Santa Marta y Cartagena.

La década de 1940 comenzó a marcar para Colombia un crecimiento acelerado de la población, especialmente de la urbana. Fenómenos tan fuertes como la industrialización, el empleo, los salarios, la universalización de la educación, la vivienda, la salud y la alimentación, entre otros, comenzaron a concentrarse en los centros urbanos, marcando profundas diferencias frente a las zonas rurales, que carecían profundamente de tales satisfactores, por lo que eran territorios con grandes desigualdades.

Otro factor de gran influencia que marcó el crecimiento de las ciudades y de su población en esta época fue la fuerte oleada de violencia política que cubrió al país. Los enfrentamientos radicales y sanguinarios entre diferentes actores sociales se concentraron básicamente en el campo y en las zonas

rurales, lo que provocó la migración de la población rural a las urbes, primero huyendo de la violencia, y segundo para encontrar mejores oportunidades de desarrollo.

La violencia estaría caracterizada, en un primer momento, por los enfrentamientos ideológicos librados por el Partido Liberal y por el Partido Conservador, que se confrontaron con tanta fuerza, que llevaron a la aniquilación de los adversarios entre sí. Esto produjo el dominio y concentración del poder político en Colombia en los territorios de los liberales o de los conservadores, distinguiéndose qué ciudad, pueblo o territorio era de cuál partido; es decir, o de uno o de otro. Fundamentalmente era una violencia bipartidista que tuvo gran impacto en el campo y en las zonas rurales más alejadas de los grandes centros urbanos. Fue una época de profunda radicalización política en el país, pues ambos partidos no convivían de manera tolerante y sus diferencias eran tan profundas, que se asesinaban mutuamente.

Hacia la década de 1960 ingresaron al panorama político algunos grupos ilegales, en este caso, las organizaciones guerrilleras que se enfrentaron al Estado. En este contexto, la violencia entre los partidos políticos se superó para concentrarse en el binomio insurgencia-Estado.

A comienzos de la década de 1970 comenzaron a surgir los primeros grupos que traficaban con drogas, básicamente marihuana. Después de estos antecedentes, en los años ochenta se posicionaron los grandes carteles del narcotráfico en Colombia, que variaron la producción a la cocaína y otras drogas, y con ello la violencia se incrementó a niveles nunca antes conocidos.

En el contexto de la segunda mitad del siglo XX, la violencia en Colombia ha sido uno de los principales factores que aceleró el crecimiento urbano debido a la llegada de miles de ciudadanos que abandonaron el campo y las zonas rurales. Debe anotarse que la violencia generada por los grupos armados ilegales de extrema izquierda, los de extrema derecha, las organizaciones criminales y los grupos de narcotraficantes, han provocado hasta hoy el desplazamiento continuo de población de territorio en territorio en el país.

Esta etapa marca para la nación la llegada del urbanismo planificado, del urbanismo instrumental y técnico que consigna en un documento las condiciones territoriales y sus perspectivas de crecimiento según las necesidades vigentes desde lo espacial y lo funcional, organizadas por los lineamientos internacionales de las grandes tendencias arquitectónicas de la época.

2. De la planeación urbana física a la planeación económica y del desarrollo

La incorporación de la planeación económica y del desarrollo en los procesos institucionales y políticos del Estado colombiano en la segunda mitad del siglo XX es una actividad que comenzó entre 1949 y 1951, aproximadamente, cuando se formuló para Colombia el proyecto “Bases para un Programa”, elaborado por el economista Lauchlin Currie (jefe de la Misión del Banco Internacional de Construcción y Fomento, BIRF); su propósito era definir para el país los elementos estratégicos de planificación económica para el manejo de los recursos públicos, la inversión social, el modelo económico, el sistema productivo y la política fiscal.

Hacia 1960, aproximadamente, comenzó la segunda etapa de la planeación urbana en Colombia, que se caracterizó esencialmente por ser planeación económica y del desarrollo; es en esa época cuando surgió la Teoría Económica del Desarrollo, promovida por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe), que influenció la elaboración del primer Plan Cuatrienal (Plan de Desarrollo) para el país, en 1960, a través del recién creado Departamento Nacional de Planeación (DNP) y que hasta hoy es el organismo del Estado encargado de dirigir los lineamientos y las políticas para el desarrollo social y económico de Colombia, además de canalizar sus recursos y ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo en cada gobierno nacional.

Esta teoría se implementó en América Latina como una estrategia continental de los grandes organismos económicos y financieros para la superación de la pobreza y el subdesarrollo en la región; y además como un recurso político para la contención del comunismo y del surgimiento de grupos revolucionarios y subversivos, en el contexto de la Guerra Fría por parte de las potencias capitalistas.

En ese momento, la aplicación de la Teoría Económica del Desarrollo en Colombia tuvo dos grandes énfasis: el primero se basó en el empleo y la producción agrícola, y el segundo estaba sustentado en el empleo y la producción urbana.

No obstante, ambas líneas mostraban una paradoja de la realidad política, social y económica de la nación. Una línea pretendía mantener la población en el campo y apostar a la generación del desarrollo centrado en la modernización de la agricultura. La otra estimulaba la transformación del país rural a uno urbano, en un proceso de modernización de las ciudades para constituir las como bases del empleo, la industria y la producción.

Ahora bien, la pretensión fundamental del desarrollo económico de la CEPAL era la superación de la pobreza, la modernización del campo (rura-

lidad) colombiano y el fortalecimiento urbano para soportar la estructura productiva. Así, el crecimiento económico se sustentaba en la fijación de metas para alcanzar de acuerdo al crecimiento del PIB, y por esta vía abandonar la condición de subdesarrollo.

En el proyecto “Bases para un Programa”, presentado por Lauchlin Currie, se propuso darles prioridad a los sistemas de transporte público y favorecer las densidades altas en la ciudad bajo un modelo intensivo en el uso del suelo, de modo que se optimizara la relación espacial y funcional entre las áreas de trabajo, las infraestructuras y los equipamientos con los suelos destinados para la vivienda.

La formulación y adopción de estos planes y teorías económicas se fundamentó en un fenómeno social que vivía el país: el desarrollo urbano. Ello se manifestaba en el crecimiento de las ciudades de manera acelerada y en la necesidad de contener las problemáticas que se generaban, referidas a la vivienda y el hábitat, a los sistemas viales, a los servicios públicos, a los servicios sociales, al empleo y a la producción. Fue por tanto la articulación de políticas económicas con políticas urbanas, la unión entre el crecimiento y el desarrollo económico y la expansión urbana.

Estas iniciativas tuvieron punto de referencia un marco contextual que les dio origen y que marcó la existencia política, económica, jurídica y social de los estados occidentales, y por supuesto del Estado colombiano. Es el denominado “Estado de bienestar” o “Estado benefactor”, que se caracterizó por garantizar las libertades individuales y reconocer ciertos derechos sociales que el Estado debía proveer a los ciudadanos, en función de un ejercicio de paternalismo. Su desarrollo se aplicó desde 1945, a partir del periodo conocido como posguerra.

Dentro de esta perspectiva, el Estado sostuvo mayor protagonismo intervencionista y asumió con propiedad el dirigir la economía para eliminar las disfuncionalidades del mercado, las desigualdades sociales, la pobreza, el subdesarrollo y los desequilibrios urbanos en la configuración de las ciudades.

El Estado de bienestar garantizaría salud gratuita, pensiones universales y acceso a vivienda a los ciudadanos de sus respectivas naciones; además, formularía políticas económicas conducentes al pleno empleo y a la producción en un contexto de crecimiento económico sostenido.

La adopción de prácticas políticas intervencionistas, proteccionistas y reguladoras por parte del Estado marcarían un primer momento en el proceso de sus transformaciones estructurales, que luego se caracterizarían por la implementación de prácticas de libre mercado, desregulación y no intervención.

Bajo las ideas anteriores, en muchas ciudades de Colombia se construyeron nuevos barrios que crecieron bajo el auspicio del Estado. Esto constituyó un proceso de planeación del crecimiento urbano; así se produjeron numerosos planes de construcción de vivienda subsidiada en zonas aún des pobladas de las ciudades, que se articularon al perímetro urbano de las mismas coadyuvando a su expansión.

Dentro de este contexto, surgieron en el país varias organizaciones estatales que se encargaron de formular y ejecutar las políticas de vivienda, especialmente para las clases bajas y medias de la estratificación social. La construcción de vivienda no sólo fue una manifestación de las políticas sociales de los gobiernos de la época, sino un factor de incorporación laboral, pues logró vincular mano de obra al mercado productivo y generar muchos empleos, siendo hasta hoy uno de los sectores económicos más productivos y dinámicos en Colombia.

Otra de las características fundamentales de esta época en el país es que el Estado asumió casi en su totalidad la construcción de las viviendas y de otras obras públicas, como las relativas al transporte, los servicios básicos domiciliarios y los equipamientos urbanos en general. El Estado, a través de los recursos públicos y de la cooperación internacional, se convirtió en el principal constructor y ejecutor de los lineamientos de la ordenación territorial. En ese momento el país logró desarrollar las llamadas Secretarías de Obras Públicas –a nivel nacional, departamental y municipal–, que se encargaban de ejecutar las diversas construcciones, contando así con arquitectos, ingenieros, obreros, maquinarias e instrumentos para tal fin. Con sus propios recursos, el Estado asumió el control y la ejecución de las funciones básicas del urbanismo y de las intervenciones sobre el territorio.

Como se planteó anteriormente, este contexto, en el marco general en el que surgió y se desarrolló la doctrina del Estado de Bienestar o Estado Benefactor, se caracterizó fundamentalmente por la casi total intervención del Estado en las esferas del desarrollo social de los territorios, y tal intervención asumió las cargas y responsabilidades del bienestar como gran provisor y ordenador.

En esta época empezaron a surgir también las principales instituciones públicas de política social en Colombia, encargadas de las dimensiones de salud, trabajo, vivienda, educación, pensión, familia y alimentación.

Esta etapa se caracterizó por una altísima intervención del Estado colombiano en el desarrollo urbano y social del país. Articuló como binomio básico para el bienestar la ordenación adecuada del espacio físico con las dimensiones intangibles; es decir, vinculó en un gran conglomerado diferentes servicios públicos.

3. De lo estatal a lo particular en la planeación. Lo público y lo privado en el desarrollo urbano

Esta etapa de la planeación en Colombia permitió la introducción del sector privado como agente activo en el desarrollo urbano y su participación decidida en los procesos de construcción de ciudad. Igualmente, fue un periodo en el cual el Estado colombiano comenzó a ceder facultades (poder público) respecto a la planeación, y su capacidad de intervención en los asuntos públicos del urbanismo se vio disminuida frente al creciente protagonismo del sector privado en esta materia.

Alrededor de la década del ochenta, Colombia comenzó un camino de inserción al sistema internacional que se caracterizaba por la adopción de procesos de desregulación, entendidos como la reducción del papel del Estado en la producción y prestación de bienes y servicios, de modo que la intervención directa estatal, a través de su gran estructura pública, de vigilancia y regulación a los sectores del desarrollo y actores sociales, comenzó a disminuir, abriéndole paso al mercado y al sector privado como mecanismos para asignar recursos y lograr con eficacia el interés general.

En efecto, estos procesos de desregulación trajeron para Colombia, en lo relativo a la planeación, un conjunto de cambios legales que liberalizaron las actuaciones urbanísticas públicas y privadas.

Ello significó para el país una ruptura en el esquema de planeación. La figura del Plan Urbano fue reemplazada por el Código de Urbanismo. Este código se constituyó en la norma que les concedió a los empresarios privados derechos urbanísticos para la gestión individual y el desarrollo predio a predio.

El Código Urbano fue un conjunto de normas de nivel legislativo que regulaba los procedimientos, las formas y las maneras para llevar a cabo la construcción, en el que se destacaban las normas que tenían que ver con el desarrollo urbano. Allí se regulaban los asuntos relativos a la construcción de viviendas, de espacios públicos, de vías e infraestructuras, de equipamientos colectivos y, sobre todo, quiénes debían construirlos. Esta última idea reflejó las posibilidades de los grupos privados como constructores inmobiliarios.

El final de la década de 1980 marcó para Colombia la inmersión en profundas crisis sociales, y dentro de ellas la imposibilidad de asegurar para el Estado el control de las diversas variables territoriales. El Estado ya no era capaz de asumir las responsabilidades urbanísticas y de obra pública, como lo hizo en los años anteriores, y sus posibilidades de seguir ostentando el rol de proveedor disminuyeron.

La incursión del sector privado en el mundo de la construcción le restó capacidad al Estado, que no pudo soportar la competencia. El primero tenía grandes capitales financieros que le permitieron innovar con rapidez los procedimientos de construcción, aplicando así las tecnologías de la época con gran facilidad; no gastaba tanto tiempo definiendo asuntos en procesos burocráticos y politizados, como lo hacía el sector público, y en cuanto a tiempos de construcción, era más eficiente y eficaz que el Estado.

Ante estas grandes imposibilidades y otras más, el Estado colombiano empezó a ceder la administración y la prestación de los servicios públicos a grupos, organizaciones y gremios privados. Así, los procesos del urbanismo y del ordenamiento territorial fueron delegados también a ellos.

El Plan Urbano representaba la concreción del poder público sobre el ordenamiento de las ciudades: la unidad de la planeación y de las acciones urbanísticas; la regularización, el control e intervención estatal sobre los asuntos vitales de las ciudades; el crecimiento y la expansión; la dotación de servicios públicos, equipamientos, vías y usos del suelo, y la construcción de un proyecto común de ciudad.

Con la implementación del Código de Urbanismo se produjo una separación en la planeación urbana, de modo que el sector público asumió la realización de ciertas funciones, mientras el sector privado ejecutaba proyectos particulares significativos para el desarrollo de las ciudades; pero, conforme a la libertad concedida y a la consecución de sus intereses, ello significaba conceder a los sectores privados facultades para la construcción.

El sector público orientó sus actuaciones en la realización de los planes sectoriales, en los campos de vías, servicios públicos, saneamiento, acceso al agua y dotación de equipamientos para los nuevos desarrollos urbanos. El sector privado se constituyó en el principal constructor de las ciudades, lo que implicaba la dotación de algunos equipamientos, pero su escala se restringía al uso privado de sus propietarios.

En este contexto surgió la figura del promotor ilegal y del mercado informal, originándose la urbanización clandestina, antitécnica e ilegal. Pero al mismo tiempo, la industria de la construcción inició un proceso de producción masivo y en escala de grandes áreas de viviendas, barrios y espacios para otros usos.

El contexto de la separación entre el Plan Urbano y el Código de Urbanismo evidenció la existencia de problemas relativos al suelo, a saber:

- Cómo regular los derechos y los deberes urbanísticos, sabiendo que las decisiones de planeación favorecen la valorización de los suelos,

y en esa medida los ciudadanos tienen derechos sobre sus propiedades y las ganancias que de ellas se deriven.

- Cómo corregir las inequidades producidas por la planeación para equilibrar la distribución de los derechos y las obligaciones urbanísticas.
- Cómo implementar mecanismos para la obtención de suelo público para la generación de infraestructuras, equipamientos y espacios colectivos.
- Cómo generar un pacto social entre todos los actores sociales relativo al territorio y a la propiedad, para conciliar los conflictos de intereses que se generan derivados de la implementación de las decisiones urbanísticas.

En 1989, estos problemas y otros más relativos a la planeación generarían un proceso en el país conocido como la Reforma Urbana, que facilitaría la promulgación de la Ley 9 de 1989 tendiente a solucionar tales cuestiones. Desde ese año en adelante comenzaron a marcarse las transformaciones más representativas referidas a la planeación, la gestión urbana y el ordenamiento territorial, lo cual ocurrió bajo la influencia de los grandes escenarios nacionales e internacionales de tipo político, económico, jurídico y social, como la descentralización político-administrativa y la adopción del neoliberalismo en su esfera del mercado, y específicamente en los mercados del suelo e inmobiliarios.

4. Las transformaciones contemporáneas de la planeación urbana

El comienzo de la última década del siglo XX para Colombia marcó un proceso de transformaciones estructurales muy importantes. El contexto de aquel momento favoreció la transformación del Estado colombiano en múltiples esferas: la política, la jurídica, la económica y la social; y asociado a todo ello abarcó la planeación, la gestión del suelo y el ordenamiento territorial.

En 1989, cuando se promulgó la Ley 9, el contexto urbano del país evidenciaba la crisis de la planeación urbanística en Colombia, la cual se presentaba por los problemas existentes en las ciudades. La expedición de la Ley 9 de 1989, conocida como la Reforma Urbana, buscaba resolver problemáticas como:

- El aumento de la urbanización ilegal e informal con condiciones mínimas de urbanismo, en grandes porciones territoriales, lo que generaba dificultades y elevados costos para la dotación de servicios públicos, transporte y equipamientos.
- La creación de asentamientos en condiciones de pobreza extrema, marginalidad, desigualdad social y segregación espacial.
- La generación de desigualdades y desequilibrios territoriales por el desarrollo urbano, lo que representaba dificultades para la ubicación de los proyectos de vivienda, los equipamientos y los sistemas de transporte.
- El mal manejo de los recursos naturales y del patrimonio cultural, así como las lamentables condiciones del medio ambiente urbano.
- La densificación de las ciudades y los cambios de uso de los suelos, que no contemplaban las condiciones necesarias para adecuar las nuevas infraestructuras.
- La inutilización de tierras aptas para el desarrollo urbano, favoreciendo el ejercicio de prácticas especulativas y un reparto inadecuado de las plusvalías urbanas, en su mayoría apropiadas por los sectores privados.
- La aplicación incorrecta de instrumentos para la gestión del desarrollo municipal y regional.

Como medios para la solución de estos problemas, la Ley 9 de 1989 contempló en su cuerpo estructural la formulación de los Planes de Desarrollo Municipales, con componentes de ordenamiento físico, servicios públicos, vías y transporte, e inversión social.

Los instrumentos de gestión del suelo introducidos fueron tomados de otros países en un intento por retomar la atención efectiva que ellos habían aplicado en las problemáticas urbanas de sus territorios. Estos instrumentos fueron: el reajuste de tierras (Japón); el derecho de preferencia y los bancos de tierras (Francia); la transferencia de derechos de construcción (Estados Unidos); la extinción del dominio y la expropiación; el desarrollo prioritario y el impuesto de plusvalías.

En 1991 la nueva carta política introdujo cambios estructurales en el Estado, redefiniendo su forma jurídica, política, económica, territorial y social. La Constitución Política reconoce los derechos humanos como derechos fundamentales e introdujo los derechos económicos, sociales y culturales para sustentar la nueva estructura estatal y el marco de sus funciones.

Este nuevo modelo estructural transformó el esquema que había sostenido la existencia institucional del país desde la Constitución Política de

1886, que duró 105 años en el país. Debe anotarse también que esta Constitución sufrió varios cambios a lo largo del siglo XX; las reformas iban incorporando al texto constitucional los cambios y las circunstancias de los contextos sociales, jurídicos, políticos, económicos y culturales, los cuales el país asumía como adaptaciones a las demandas del ámbito internacional y al ambiente interno.

El antiguo modelo se sustentaba en una fuerte centralización política y administrativa; en la intervención pública de la economía para planificarla; en la prevalencia de los derechos individuales, la propiedad particular, la iniciativa y empresas privadas; en la provisión pública de bienes y servicios; en una rígida separación de lo público y lo privado, donde el Estado impartía orientaciones a los particulares, pero no compartía sus responsabilidades y funciones; en un fuerte monopolio del poder político por parte del gobierno en la asignación y distribución de las funciones administrativas; en la prevalencia del Congreso de la República como máximo órgano legislativo y de las leyes como su expresión en el territorio, y en la participación ciudadana restringida a lo electoral desde el bipartidismo.

El fenómeno bipartidista se representó esencialmente bajo la existencia de dos partidos políticos en el poder y el control del Estado y sus recursos, a saber: el Partido Liberal Colombiano y el Partido Conservador Colombiano, conocidos sencillamente como el Partido Liberal y el Partido Conservador. Sus orígenes datan aproximadamente de 1848, época en la que en el país comenzaron a formalizarse las fuerzas políticas.

El bipartidismo implicó para Colombia la rotación del poder político entre ambos partidos, pues fueron los únicos en tener el poder real del Estado y su control. No existió ninguna organización política capaz de derrotarlos electoralmente a lo largo de su vigencia, sumando alrededor de 150 años en el poder entre ambos. Su participación política incluía el control absoluto de las ramas del poder, de la administración y de la función públicas durante su mandato. Es decir, el partido ganador se llevaba para sí el control del Estado y sus recursos. En algunos momentos de la historia bipartidista, ambos lograron realizar algunos pactos políticos, que consistían en que el partido ganador debía darle al otro partido algunos ministerios y entidades públicas para su administración. Lógicamente, esta distribución no podía conceder más de la mitad al partido vencido. Esta manera de repartir la administración pública implicaba una forma de garantizar gobernabilidad al partido en el gobierno, pues el otro partido podía generar maneras para no dejar espacios de gobernabilidad a su adversario, urdiendo estrategias para impedir su mandato.

El bipartidismo no era sólo una cuestión de administración pública; fue un fenómeno social muy intenso en la historia política del país, pues marcó

gran parte de la vida colombiana a lo largo del siglo XX: se convirtió en un factor decisivo que moldeó la vida social de los ciudadanos dentro de procesos de radicalización extrema, como si se tratara de una suerte de “Guerra Fria” colombiana. El poder bipartidista y su inoculación social eran tan grandes, que generaron divisiones profundas entre los colombianos casi en la totalidad del siglo XX. De modo que la vida política y la organización estatal dependían del orden liberal o del conservador. Incluso el acceso a los bienes y servicios públicos se transaba según la filiación política de los ciudadanos, es decir, si se pertenecía a uno u otro partido.

Aproximadamente desde 1898 hasta 1958, Colombia atravesó un fenómeno de violencia interpartidista muy radical. La confrontación entre ambos partidos se radicalizó profundamente generando altísimos niveles de violencia, donde el común denominador era la eliminación física del otro, es decir, su muerte; este contexto es conocido en Colombia como la “Época de la Violencia”.

Dentro de esta época, uno de los factores que generó caracterizaciones importantes fue la administración del territorio nacional, y con ello la ordenación del territorio, marcando una tendencia básica que fue la división entre ciudad y campo, entre lo urbano y lo rural. Esta dicotomía logró crear una división muy grande entre ambas partes del territorio y concentrar en una de ellas las mejores condiciones de vida, de acceso a bienes y servicios; es decir, se favoreció a una en detrimento de la otra.

Los núcleos urbanos lograron concentrar y condensar los mejores niveles en la calidad de vida de sus habitantes. Allí se asentaron las empresas e industrias con capacidad de generar empleo; también se instalaron bancos y entidades financieras, al igual que instituciones políticas y de gobierno. En general, las ciudades concentraron los elementos básicos necesarios y estructurales para la prestación de bienes y servicios; y de allí se desprendió lo que en general se denomina garantías para la adecuada calidad de vida, que en líneas anteriores se enunciaba como “desarrollo” y “progreso” social, económico y político.

Las grandes ciudades lograron desarrollar mecanismos (modelos) de planeación urbana y de ordenamiento territorial importantes, relativamente eficientes, generando en la red urbana los elementos básicos para un adecuado urbanismo, tales como: vías, carreteras y calles para la movilidad y la conexión eficaz entre las partes de la urbe, es decir, entre sus zonas; incorporación y funcionamiento de sistemas de movilidad, como tranvías, autobuses, taxis y automóviles; definición de áreas para la concentración y ubicación de servicios, así como zonas residenciales, industriales, comerciales, recreativas, educativas, de seguridad y de administración pública; creación

de zonas verdes, como parques, alamedas y corredores para la función ambiental urbana; creación de amplias zonas de espacio público para la congregación ciudadana, como plazoletas, zócalos y plazas, que además permitan identificar el centro urbano; creación y extensión de las redes de servicios públicos, como acueducto, alcantarillado, energía y telefonía. Dicha sumatoria de condiciones logró generar un entorno relativamente favorable para la vida en las ciudades, sobre todo en las grandes capitales del país. Ello soportó un fenómeno básico en la historia de Colombia: la migración de los habitantes del campo a las ciudades.

Para mediados del siglo XX Colombia no tenía un sistema urbano altamente desarrollado ni poblado; las ciudades capitales (a excepción de Bogotá, capital nacional) eran pequeñas en extensión y población; sin embargo, ya lograban concentrar funciones básicas para la vida, como el empleo, la salud y la educación. En parte, estos atributos estimularon la salida de grandes poblaciones campesinas de sus territorios a las urbes, con objeto de encontrar mejores oportunidades y asentarse en ellas definitivamente. Con la llegada masiva de habitantes de las zonas rurales, las ciudades fueron creciendo a lo largo de generaciones, de modo que la malla urbana se fue extendiendo en el país a partir de la segunda mitad del siglo XX y, obviamente, la cantidad de sus pobladores. Otro de los factores que promovió la salida de los campesinos fue la violencia política, enunciada anteriormente. El enfrentamiento radical entre liberales y conservadores se concentró y mostró su cara más cruenta en el campo. Cientos de habitantes rurales tuvieron que marchar a la urbe para proteger su vida y encontrar opciones más seguras de supervivencia.

Este fenómeno se mantuvo en Colombia a lo largo de varias décadas (y aún hoy se presenta, pero ya no bajo la óptica bipartidista), lo que produjo la llegada constante y paulatina de ciudadanos a las ciudades, hecho que el Estado y los gobiernos no pudieron atender de manera eficaz y eficiente pues no contaban con los mecanismos de planeación adecuados para garantizarles condiciones básicas de calidad de vida.

Muchas de las personas que se encontraban dentro de estas grandes masas de movilización a las ciudades, llegaban a territorios de las mismas que no disponían de los bienes, servicios y recursos suficientes para garantizar una adecuada calidad de vida. Se asentaban, por tanto, en territorios marginales, alejados de los centros y lejos de las redes de servicios públicos. Paralelo a ello, no contaban con la posibilidad de obtener empleo o ingresar al sistema educativo y de salud. Con el paso del tiempo, las ciudades colombianas desarrollaron grandes zonas marginales dentro de sus territorios, con enormes carencias, con niveles altos de pobreza, sin acceso a redes de servicios públicos

básicos, sin sistemas de transporte, sin calles ni vías para su conexión, sin espacios públicos ni equipamientos para la recreación, el deporte y otras funciones; y además, sin la presencia estatal para el gobierno urbano.

Estas condiciones, sumadas a otras más, produjeron que en Colombia el sistema urbano se desarrollara de manera desigual y desequilibrada, creando entre sus ciudades enormes diferencias, tanto sociales y económicas, como urbanísticas y arquitectónicas; por ejemplo, en la misma ciudad se concentran zonas de desarrollo urbano óptimo con gran acumulación de riqueza, y también zonas de desarrollo urbano insuficiente con grandes niveles de pobreza.

La década del noventa fue importante para Colombia en varios aspectos: el más relevante desde lo político fue, tal vez, la promulgación de la nueva Constitución Política, que derogó la que estaba en vigencia desde 1886. En 1991 confluyeron muchos contextos y situaciones problemáticas en el país. Se evidenció la acumulación histórica y sistemática que acarreó graves condiciones sociales, económicas y políticas, tales como la pobreza urbana y la rural, así como los desequilibrios territoriales entre el sistema de ciudades, caracterizado por la ineficacia o inexistencia de instrumentos de planeación y gestión territorial, la prestación inadecuada de bienes y servicios públicos, la ausencia de sistemas de transporte y conexión, y en general, la falta de los elementos básicos del urbanismo. Al lado de los problemas urbano-territoriales, Colombia estaba en crisis por los problemas económicos y políticos referidos en los altos niveles de violencia, el fortalecimiento del narcotráfico, la debilidad estatal, la corrupción y la ineficiencia e ineficacia de la administración pública.

La Constitución Política de 1991 se convirtió en una esperanza para lograr un cambio profundo en Colombia, no sólo para el sistema político, sino para la sociedad en general. Y dentro de esta reforma, el territorio, los sistemas urbanos y rurales, la planeación, la gestión y el ordenamiento territorial, también lograron modificaciones significativas, de modo que se presentaron como factores necesarios para la modernización territorial nacional y para el ingreso a los grandes sistemas internacionales de ciudades y territorios contemporáneos, medidos por la innovación, la sostenibilidad, la eficiencia, la eficacia, la integración y la gobernabilidad.

Con la introducción de la Constitución Política de 1991 se incorporaron elementos como:

- El principio de eficiencia en la gestión pública, para dirigir la función administrativa del Estado y el gasto de los dineros públicos a través de procesos técnicos cuya inversión logre el interés colectivo. Además, se favorece la veeduría social en su manejo.

- La participación del sector privado en la producción y prestación de bienes y servicios sociales.
- La mayor participación ciudadana en los asuntos de la vida política, desde la identificación de los problemas y la formulación de soluciones hasta la intervención y vigilancia de los procedimientos y las inversiones.
- La internacionalización de la economía y la apertura del modelo económico, orientado a la economía de mercado, dada por la competitividad y la apertura de los sistemas económicos. Ello implica la eliminación de barreras u obstáculos de cualquier tipo para el libre intercambio. Desde esta perspectiva, el Estado redujo su participación en la intervención de la economía y descentralizó la producción a los ámbitos locales y regionales y a la empresa privada.

Ahora bien, desde el punto de vista del ordenamiento del territorio, los cambios introducidos por la Constitución propiciaron la autonomía y determinación propias de los entes territoriales, estableciendo funciones distintas entre la nación, los departamentos y los municipios.

En Colombia, el término *ente territorial*, o entidad territorial, es un concepto designado por el grupo de legisladores al modificar la Constitución Política, cuando abordaron los asuntos territoriales y de ordenación; tomaron como base los principios y tendencias urbanísticas que se utilizaban en diversos países del mundo para su ordenamiento. La idea de *ente* hace referencia a la manera en cómo se organiza Colombia a partir de unidades territoriales simples y complejas entrelazadas para definir relaciones, vínculos, redes y prestación de bienes y servicios básicos. Cada ente se fundamenta en un nivel de autonomía territorial y, por lo tanto, ejerce libremente, de manera relativa, algunas funciones espaciales. Colombia asumió que el término *ente* aplicado al territorio designa una persona, en el sentido jurídico y administrativo, y por lo tanto es titular de derechos y obligaciones.

Cada ente territorial debe garantizar a los ciudadanos en general, y a sus habitantes en particular, las condiciones mínimas que favorezcan la vida desde la prestación, administración y regulación de los bienes y servicios públicos básicos, como educación, salud, vivienda, alimentación, seguridad, acueducto, alcantarillado, energía, medios de comunicación, de movilidad y transporte. Este compendio de funciones y responsabilidades se articuló dentro de un orden jerárquico que en Colombia regula el ejercicio de la autoridad y la distribución territorial. Por tanto, los entes que se incorporaron en la Constitución Política de 1991 fueron los siguientes: municipios, distritos, departamentos y territorios indígenas. Los municipios y los distritos son

gobernados por los alcaldes y los demás miembros e instituciones públicas de las ramas del poder. Los territorios indígenas son regentados por los gobernadores indígenas y los cabildos indígenas, como figuras especiales dentro del marco legislativo y normativo colombiano, debido a que son considerados como los ancestros de la nación colombiana. La nación es dirigida por la Presidencia de la República y demás miembros e instituciones públicas de las ramas del poder del orden nacional.

El municipio es la unidad básica, la forma preliminar de la organización en Colombia. Luego sigue el departamento, que es formado por la unión de varios municipios, y la unión de los departamentos forma la nación. Los distritos son entidades especiales dadas sus condiciones; desde el punto de vista urbano, son ciudades normales, pero su carácter especial se desprende de sus funciones políticas, administrativas, comerciales, productivas, culturales, ambientales, ecológicas, turísticas, industriales y portuarias, que significan para Colombia una función de importancia estratégica y que sólo están en ese territorio; por lo tanto, se les confiere una relativa importancia o superioridad frente a las demás ciudades o entes territoriales.

Cada ente goza de un nivel de autonomía política y administrativa. En virtud de ello, desde la Constitución Política de 1991 se establecieron las siguientes características connaturales a estas entidades:

- Gobernarse por autoridades propias.
- Ejercer las competencias que les correspondan.
- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar en las rentas nacionales (Artículo 287, *Constitución Política de Colombia*).

En esa medida, cada uno de ellos fija sus intereses territoriales y la manera de lograrlos, favorecidos por la descentralización administrativa, las capacidades propias y el auspicio de la nación, que está representada por la Presidencia de la República, que a su vez representa la unidad territorial colombiana ejerciendo la Jefatura de Estado y la Jefatura de Gobierno.

Se establece entonces el municipio como la unidad territorial primaria, primer responsable para la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes. Para ello, puede contar con la participación de los agentes públicos y privados, o mediante acciones de participación mixta. Al mismo tiempo, se consagraron procedimientos para la clasificación de los municipios de acuerdo a su población, a los recursos financieros y fiscales, a su posición geográfica e importancia económica, con objeto de determinar responsabi-

lidades y participaciones con los otros entes territoriales en la prestación de bienes y servicios; asimismo, se establecieron los parámetros legales para la creación de nuevos municipios.

En igual sentido, la figura del departamento asume gran importancia, pues se erige como entidad de intermediación, apoyo y coordinación administrativa entre los municipios de su jurisdicción.

Desde este punto de vista, el departamento puede ejecutar (e intermediar) las funciones correspondientes a la nación: complementa las acciones municipales mediante cooperación o coparticipación, y recibe las funciones nacionales cuando el gobierno central las delega o desconcentra en él. Todo con el objetivo de lograr el desarrollo económico y social de su territorio.

Al mismo tiempo, la Constitución Política de 1991 consagró la posibilidad de conformar organizaciones regionales como divisiones territoriales articuladas a la administración central o descentralizada y con personería jurídica. Estas organizaciones son:

- Las regiones, conformadas por la asociación de varios departamentos (Artículos 306 y 307).
- Las provincias, conformadas por la asociación de varios municipios (Artículo 321).
- Las áreas metropolitanas, que conforman agrupaciones de municipios unidos por relaciones económicas, sociales y físicas. No constituyen entes territoriales en estricto sentido, pero pueden erigirse como autoridades ambientales y de planeación (Artículo 319).
- Los distritos (Artículo 286).
- Los territorios indígenas (Artículo 286).
- Las corporaciones autónomas regionales, como entidades responsables del cuidado de los recursos naturales y el medio ambiente.

Sobre todo lo anterior, se generó en el país un marco de acción para la planeación y vigilancia del desarrollo urbano, donde cada municipio reafirmó su responsabilidad en la orientación y regulación del crecimiento ordenado de su territorio, a partir de los principios consagrados en la Constitución y las leyes, especialmente en la Ley 152 de 1994 –Orgánica del Plan de Desarrollo–, que reglamentó el Plan de Desarrollo Municipal como instrumento principal para direccionar el progreso socioeconómico e incorporó la figura del Plan de Ordenamiento para la Organización Física (posteriormente, éste daría origen al Plan de Ordenamiento Territorial, POT).

En 1997 se formuló la Ley 388, conocida como de “Desarrollo Territorial”, la cual reivindicó la planeación física a través del ordenamiento terri-

torial, articulándose a la gestión del suelo y a la intervención en el mercado de la tierra. Su intención fue fortalecer la actuación urbanística del Estado en la construcción de ciudad; regular las actuaciones de los agentes privados sobre el territorio; asegurar un reparto equitativo de las cargas y los beneficios entre todos los actores participantes del desarrollo urbano, y estimular la participación ciudadana en los procesos de planeación.

La Ley 388 de 1997 introdujo un marco normativo para el ordenamiento territorial y la gestión del suelo basado en:

- La participación de los ciudadanos en los procesos de elaboración del Plan, de modo que se generen consensos y concilien intereses entre todos los agentes del desarrollo urbano.
- La orientación de la inversión estatal y la integración de programas sectoriales, para lograr el cumplimiento de los objetivos de ordenamiento territorial propuestos para la ciudad, en proyectos viales, de transporte, servicios públicos y demás.
- La unión entre los programas sectoriales y las estrategias territoriales, de modo que los alcances de cada plan sectorial se conjuguen como un todo y evidencien acciones integrales en la ciudad.
- La regulación de las actuaciones privadas, definiendo el ámbito de los deberes y los derechos urbanísticos.
- La participación de las entidades públicas en las plusvalías generadas por el desarrollo urbano.
- La intervención pública en el mercado de suelos a través de los instrumentos de gestión para definir los derechos y los deberes de acuerdo al suelo y a las actuaciones sobre él, bien sean públicas o privadas, y para corregir las inequidades urbanísticas producidas por la planeación.

Con la Ley 388 de 1997 el país daba cabida a las condiciones que para la época marcaba el urbanismo y, dentro de él, a los procesos globales para tecnificar la planeación urbana de los territorios. Como sabemos, el urbanismo colombiano de ese momento reunió varias experiencias de países que lograron consolidar proyectos urbanísticos reconocidos, como los de España, Japón y Francia.

En el año 2011 el Congreso de Colombia expidió la Ley 1454 –Ley Orgánica de Ordenamiento de Territorial (LOOT)–, por iniciativa del Gobierno Nacional. Allí se establecieron las condiciones por las cuales se rige la ordenación territorial en el país. La Ley Orgánica complementa el contenido de la Ley 388 de 1997, cerrando así la disposición constitucional al

respecto y creando para Colombia los dos instrumentos básicos que regulan la planeación urbana y la ordenación territorial.

Conclusiones

La planeación, la gestión del suelo y el ordenamiento territorial son elementos de la vida urbana que no pueden desligarse del Estado colombiano, y en esa medida, de sus transformaciones institucionales, políticas y jurídicas que han modificado su estructura y procesos desde sus lógicas internas hasta aquellas producidas por su inserción al sistema internacional y al mercado mundial, que dan cuenta de la capacidad de recepción y de apropiación del territorio para asumir diversas condiciones.

Bajo esta perspectiva, la planeación, la gestión del suelo y el ordenamiento territorial se insertan como escenarios básicos sobre los cuales se han manifestado las transformaciones del Estado colombiano, como ejercicios de poder público y privado, compartiendo, diferenciando y disputando competencias e intereses sobre una esfera de acción propia del desarrollo urbano, como lo es el territorio. Allí han confluído asuntos e intereses representativos de los poderes económicos, sociales y políticos que se han sostenido en Colombia desde la segunda mitad del siglo XX, marcando tendencias y líneas de gobierno y de construcción de las acciones políticas en el país.

La planeación urbana contemporánea en Colombia es un proceso que permite comprender la evolución técnica del urbanismo en el país, en el sentido de evidenciar los asuntos sistemáticos e instrumentales mediante los cuales el Estado ha intervenido en los diversos fenómenos de construcción de lo urbano.

Este evento favorece la comprensión y la articulación de una cantidad de variables en los procesos urbanos del país, pues éstos no obedecen a circunstancias exclusivas, sino a la mezcla de diversos factores que conforman, delimitan y circunscriben asuntos sociales con asuntos físicos y arquitectónicos en la construcción de la planeación. Convergen intereses, poderes y coyunturas para la fijación de intereses sobre el territorio, tanto de los agentes estatales como de los privados.

La definición de los enfoques para la planeación urbanística contemporánea en Colombia se constituye en una herramienta académica y metodológica que establece una descripción ordenada e histórica de su evolución, que reúne las diversas tendencias internacionales que por mucho tiempo han moldeado la configuración territorial de los diversos países americanos, y que para el caso de Colombia configura su propio territorio.

Lo anterior se suma a las diversas fuerzas y contextos internos que se articulan a los procesos internacionales para la configuración, en momentos determinados, del planeamiento urbano colombiano. Cada enfoque ilustra y caracteriza un proceso clave para la historia colombiana, articulado con las variables políticas, sociales y económicas que complementan las condiciones generales del territorio en su integralidad desde el pasado hasta el presente, en un ejercicio constante de adecuación para la habitabilidad del territorio nacional, trayendo consigo mismo las bondades, las virtudes, los aciertos, los beneficios, los perjuicios, los desaciertos, los errores, los vacíos, las equivocaciones y otras tantas adjetivaciones más que pueden asociarse o desprenderse de los procesos de planeación social y urbana, cuando éstos deben atender y articular variables tan disímiles y complejas en la construcción no sólo física sino social de una nación.

Bibliografía

- Bushnell, D. (2007). *Colombia una nación a pesar de sí misma. Nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*. Bogotá: Ariel.
- Del Castillo, J. C. y Salazar Ferro, J. (1995). *La planeación urbanística en Colombia*. (Documento de trabajo, Proyecto de Apoyo a la Gestión Urbana, 93/001). Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico, Departamento Nacional de Planeación.
- Del Castillo, J. C. y Salazar Ferro, J. (2001). La planeación urbanística en Colombia. En P. Charles Brand (ed.), *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia* (pp.131-157). Medellín: TM Editores / Universidad Nacional de Colombia.
- Jessop, B. (1999). *Crisis del Estado de bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre / Universidad Nacional de Colombia.
- Maldonado Copello, M. M. (2000). *El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre ordenamiento territorial y reforma urbana*. Ponencia presentada en el seminario “El marco jurídico para la construcción de ciudad. Normativa urbana y de la vivienda”, ISU, LILP, Montevideo, Uruguay.
- Martínez Muñoz, L. R. (2004). *Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano: conceptos, proceso legal y articulación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Molina, H. (1997). De la reforma urbana a la Ley de Desarrollo Territorial:

- un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano. *Desarrollo Urbano en Cifras*, 3, 246-284.
- Moncayo, V. M. (1990). Estado capitalista y configuraciones históricas. En G. Palacio (comp.), *La irrupción del paraestado: ensayos sobre la crisis colombiana* (pp. 237-248). Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos / CEREC.
- Moncayo, V. M. (2004). *El Leviatán derrotado: reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*. Bogotá: Norma.
- Restrepo Ruiz, A. (2011). *Poder y gestión del suelo. Estudio de planes parciales en la ciudad de Medellín* (tesis de maestría en Estudios Urbano-Regionales, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Facultad de Arquitectura). Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/3408/1/71389546.2011.pdf>
- Rincón Patiño, A. (1997) *Planeación, gestión y democracia*. Taller Latinoamericano Educación para la Gestión Local del Hábitat Humano y del Medio Ambiente. Medellín: Centro de Estudios del Hábitat Popular, CEHAP / Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez Martínez, J. E. (1998). Globalización, territorio y derecho. *Pensamiento Jurídico*, 10, 7-43. Recuperado de https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/39045/pdf_375
- Sánchez de Madariaga, I. (1999). *Introducción al urbanismo. Conceptos y métodos de la planificación urbana*. Madrid: Alianza.
- Smolka, M. y Mullahy, L. (2007). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Vejarano, M. C. y Salazar, J. (1994). Gestión del suelo urbano. *Foro. Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia*, 25, 83-95.

Normas y leyes

- Ley 9 (1989). De Reforma Urbana, *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>
- Ley 388 (1997). De Desarrollo Territorial, *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
- Ley 1454 (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681347>

Acerca del autor

Alfredo Restrepo Ruiz es docente-investigador de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Medellín. Es politólogo y maestro en Estudios Urbano-Regionales por la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, y especialista en Estudios Políticos por la Universidad EAFIT, en la misma ciudad. Actualmente es doctorando en Historia en la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Sus intereses de investigación son: ciencia política, geopolítica, estudios urbanos y territoriales, planeación urbana, conflicto y paz, historia política de Colombia. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9635-0774>

Entre sus publicaciones se encuentran:

Restrepo Yepes, O. C., Restrepo Ruiz, A., Molina Betancur, C. M., Molina Saldarriaga, C.A., Giraldo Ramírez, D. P., Carrasquilla Salazar, D. A., ... Moreno, V. J. (2017). *Seguridad alimentaria y derecho a la alimentación en escenarios de posconflicto: análisis para determinar estándares de política pública del acuerdo “Política de desarrollo agrario integral”, logrado entre el Gobierno Nacional de Colombia y las FARC-EP, en la mesa de negociación de La Habana*. Medellín: Universidad de Medellín / Universidad Pontificia Bolivariana / Institución Universitaria de Envigado / Unisabaneta.

Restrepo Ruiz, A. (2012). Poder y gestión del suelo. Estudio de planes parciales en la ciudad de Medellín. *Escenarios: Empresa y Territorio*, 1(2), 113-135.

Recepción: 20 de julio de 2018.

Aceptación: 15 de febrero de 2019.