

# Debates Gobierno Urbano

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

Número 11, diciembre de 2016, ISSN 2248-7204 Bogotá D.C., Colombia

## Los Nuevos Retos de las Áreas Urbanas: El Caso Colombiano

SESQUICENTENARIO  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE COLOMBIA



## Contenido

Introducción.....	3	Autonomía financiera.....	16
Crecimiento y desborde.....	5	Distribución del ingreso.....	17
Gobernabilidad.....	9	Movilidad y medio ambiente.....	19
Seguridad.....	11	Las áreas urbanas en el posconflicto.....	22
Una violencia mal llamada.....	14	A manera de conclusión.....	23
		Referencias bibliográficas.....	25

# LOS NUEVOS RETOS DE LAS ÁREAS URBANAS: EL CASO COLOMBIANO

## Introducción

El mundo entero, pero principalmente Asia y América, han experimentado un fuerte y continuo proceso de urbanización. Esto no es algo novedoso, sino que ha sido parte de un proceso histórico. Para el profesor Manuel Lucena el imperio español era una amplia red de ciudades cuya estructura de urbe se implementa y permanece en Latinoamérica hasta nuestros días, donde se puede decir que hay una modernidad urbana latinoamericana.

De igual forma, para Patiño (2009) el carácter eminentemente urbano de América no tiene origen en los Estados-nación del siglo XIX, y menos aún, en los recientes intentos de modernización, sino que esta amplia concentración de la población era un requisito fundamental para lograr la dominación centralizada del territorio, desde tiempos de la Corona.

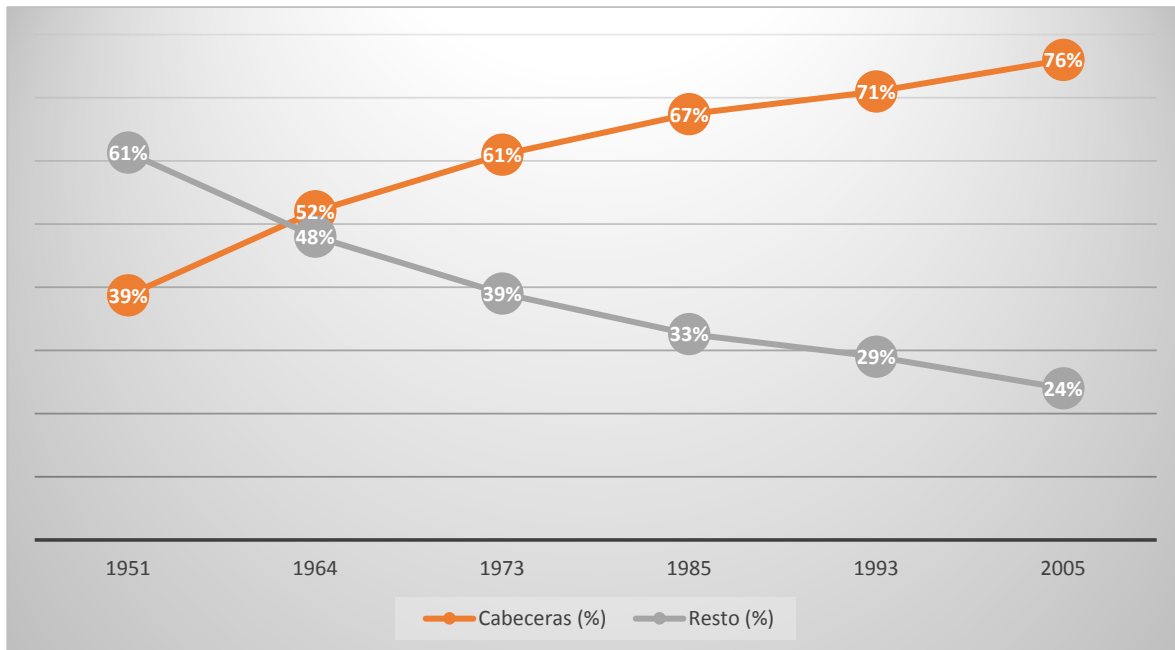
Según el Informe de la ONU (2014), el 54% de la población mundial vive en áreas urbanas y para el 2050 esta cifra podría aumentar hasta un 66%. De igual forma ONU Hábitat estima que casi el 80% de la población en América Latina vive en ciudades, cifra que es incluso superior a las que se presentan en el grupo de países más desarrollados, y la convierten en la región

más urbanizada del mundo. Muestra de esto es que al menos diez de las más grandes ciudades del mundo están en América Latina.

Colombia no es ajeno a este fenómeno, en las últimas cinco décadas ha enfrentado un proceso de urbanización creciente, tendencia que parece mantenerse en el tiempo. Según cifras de los Censos nacionales publicados por el DANE, la población urbana en Colombia pasó de representar tan solo el 39% en 1951 a alcanzar el 76% en 2005.

Según el Profesor Fabio Zambrano (2015) la urbanización de la población colombiana es relativamente reciente si la comparamos con América Latina y, a diferencia de esta, mantiene como principal característica la permanencia de varias metrópolis regionales y un importante número de ciudades intermedias.

En otras palabras, la aglomeración urbana en Colombia se concentra en Bogotá y una red de ciudades que acompañan a la capital, como Medellín, Cali, Barranquilla, Pereira y Bucaramanga. Sin embargo, dado que la población nacional sigue creciendo, esta comienza a dirigirse a ciudades intermedias y nuevos centros urbanos en las periferias del territorio.



**Figura 1. Población urbana y rural intercensal 1951-2005.** Adaptado de: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. Censos de Población 1951, 1964, 1973, 1985, 1993 y 2005.

De esta manera, los procesos de urbanización propician espacios para la reivindicación de derechos, así como el aumento en la demanda de bienes y servicios públicos exigidos por los ciudadanos frente al Estado local, bajo las condiciones de cobertura universal y calidad.

De la cobertura a estas necesidades dependerá la satisfacción de los individuos y por ende la estabilidad social y calidad de vida, pero es claro que la serie de dificultades propias de este escenario impiden que se tengan siempre acciones oportunas, contundentes y que gusten a todos.

Entonces, lo que encontramos son ciudades que sufren transformaciones traumáticas y en algunos casos violentas, producto de un inesperado y acelerado crecimiento que no es planificado ni controlado por las instituciones públicas tanto nacionales como locales, pero que tienen efectos sobre la totalidad de los habitantes que residen en ese territorio, y en algunos casos incluso sobre territorios aledaños.

Esto se traduce en nuevos retos, amenazas y oportunidades para las ciudades y sus gobernantes quienes tienen que afrontar y dar respuestas concretas y eficaces a problemas tanto variados como conexos, entre los que se encuentra una creciente demanda por recursos naturales, exigencias por espacios públicos adecuados, necesidades de ocupación del suelo, seguridad urbana y seguridad alimentaria, desarrollo del comercio, turismo y crecimiento de su economía en general, distribución de la riqueza, segregación espacial, movilidad, empleo, efectos medioambientales, conflictos culturales, procesos de gentrificación y búsqueda de competitividad por medio de la internacionalización de la ciudad y la promoción de ciudades inteligentes, entre otros.

Tales amenazas parecen innumerables y se potencializan bajo un crecimiento demográfico focalizado en las zonas urbanas, tanto por la tasa de natalidad propia de los habitantes ya radicados en estos territorios, como por desplazamiento forzado o voluntario en busca de nuevas oportunidades que se consideran exclusivas de las grandes ciudades.

De igual forma, el crecimiento desbordado de las ciudades junto con fenómenos de aglomeración urbana en los municipios aledaños a las ciudades principales origina procesos de conurbación que crea nuevos retos de integración y coordinación entre diferentes actores públicos, especialmente administrativos, y conlleva a la necesidad de desarrollar un conjunto de áreas metropolitanas que respondan a este nuevo fenómeno, lo que sin duda es un debate que apenas comienza.

Por otra parte, toda la discusión que gira en torno al tema de lo urbano es un tema transversal que no solo involucra a los urbanistas, sino que además incluye y atrae a muchas otras disciplinas como a filósofos, economistas, arquitectos, ambientalistas, entre otros, quienes comparten serios cuestionamientos sobre los procesos de urbanización a la vez que contribuyen con propuestas desde sus diferentes campos de acción.

Así mismo, el debate escapa y trasciende a los gobernantes locales al igual que a los técnicos de planificación, para convertirse en un debate mucho más abierto y complejo que debe iniciar desde los mismos ciudadanos, el concepto que tienen de ciudad y lo que esperan de ella.

Adicional a esto, menos visible para el ciudadano común, pero con un debate de fondo muy importante, se tiene una constante lucha en la gobernabilidad de las ciudades, ya que si bien, el Estado moderno logra dominar las áreas urbanas gracias a un proceso de centralización efectiva, la realidad nos muestra grandes ciudades con un alto nivel de autonomía, fuerte poder político, solidez económica y una significativa importancia a nivel mundial, que ponen en entredicho el concepto de Estado-nación y reviven la noción de ciudad-Estado.

Este entramado de amenazas y oportunidades exige una transformación que no puede darse de manera improvisada, sino que debe obedecer, entre otras, a lo que en administración se conoce como el PHVA (Pla-

near, hacer, verificar y actuar), con el fin de estructurar las zonas urbanas bajo un plan que obedezca a las condiciones actuales y sus proyecciones, implementar las tareas que sean necesarias para adaptar las ciudades a las crecientes necesidades de sus ciudadanos, verificar con datos confiables cuál es el rumbo que se observa en las dinámicas urbanas y lograr actuar oportunamente para corregir y fortalecer lo que sea necesario.

En este sentido, urge la necesidad de repensar las áreas urbanas, entendiendo que las mismas determinan la calidad de vida del grueso de la población y, por tanto, de ella se deriva su comportamiento. En palabras del historiador Manuel Lucena, "Cuanto peores son nuestras ciudades, más insostenibles resultan para quienes las habitan, menos civilizados somos" (Lucena, 2016, p.14).

A continuación, se trata de ampliar un poco más la reflexión sobre algunos de los factores que se identifican como grandes retos de las zonas urbanas. Se aborda el crecimiento desmedido de las grandes ciudades y los procesos de conurbación asociados que exigen ampliar el debate sobre las áreas metropolitanas, la violencia como una de las características críticas de las ciudades latinoamericanas -y por supuesto colombianas-, la autonomía financiera de la que gozan las ciudades como respaldo a los procesos de descentralización, el conflicto de gobernabilidad entre el poder local y el nacional, y finalmente, el papel que desempeñan las áreas urbanas en un escenario de posconflicto.

## Crecimiento y desborde

Las ciudades colombianas han tenido un crecimiento marcado por un acelerado proceso de urbanización, que se refleja en oleadas migratorias por desplazamiento forzado o voluntario, falta de planificación urbana que permitiera hacer frente a las nuevas necesidades de la población y surgimiento de conflictos sociales agravados por la alta marginalidad urbana.

Para el caso colombiano, la violencia bipartidista de los años cuarenta puede verse como el primer y quizás más importante detonante de la migración del campo a la ciudad, situación que se ratifica con la violencia insurgente de los años sesenta y que ha sido latente aún en la última década.

Sin lugar a dudas, este marcado crecimiento urbano, en el que la población de las zonas urbanas en Colombia pasó de representar tan solo el 39% en 1951 a alcanzar el 76% en 2005, genera serias dificultades dado que hablamos de una mayor población, con necesidades ilimitadas en áreas de recursos escasos, donde las instituciones de planificación se enfrentan a serias limitaciones en la cantidad de suelos aptos para urbanizar y, por supuesto, en el acceso a servicios públicos básicos como agua potable y alcantarillado -por mencionar algunos-, lo que pone en cuestionamiento el derecho a una vida digna en ciertas zonas de las ciudades.

El proceso de urbanización ha provocado que las ciudades desborden los municipios y originen nuevas realidades urbanas, donde las instituciones no tienen la capacidad para gestionar estos crecimientos inesperados y las más de las veces se ven incapaces de tomar medidas que atiendan estos nuevos desafíos y que permitan aprovechar las oportunidades que presentan. Para Patiño "Estos movimientos poblacionales cuestionaron la capacidad de absorción física de los viejos núcleos urbanos y propiciaron los procesos de ensanche, incorporación de arrabales y creación de nuevas áreas sub urbanas" (Patiño, 2009, p. 316)

De esta manera, se puede observar que dicho desbordamiento está dado por el traslado de las dinámicas propias de las grandes ciudades a municipios vecinos, con el fin de que algunos individuos o, en su defecto, organizaciones, puedan acceder a condiciones que consideran mejoran su calidad de vida, en el caso de los primeros, o brindan una ventaja competitiva en el caso de los segundos.

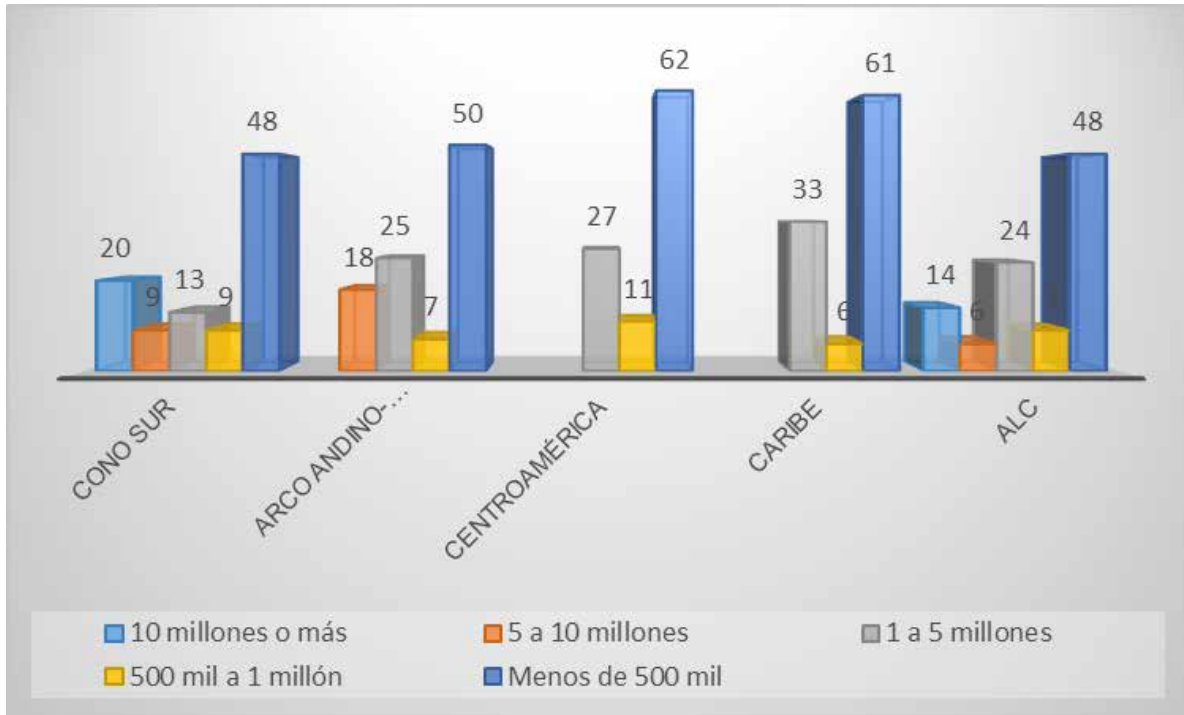
Tan solo un ejemplo puede observarse en las industrias que buscan territorios intermedios y en crecimiento que cuenten con una menor regulación ambiental, mejores condiciones fiscales como las zonas francas o menor nivel de salarios dados indicadores de desempleo y oferta de mano de obra.

Por otra parte, los ciudadanos pueden tomar decisiones similares con la finalidad de reubicarse, bien sea por comodidad económica -ya que los precios de la tierra son considerablemente más bajos en los municipios aledaños respecto a la ciudad núcleo, al igual que indicadores como el IPC pueden tener menores variaciones-, o también pueden trasladarse huyendo de traumatismos cotidianos de las grandes ciudades como la movilidad y deterioro ambiental.

Este desbordamiento se complica a medida que las ciudades núcleo, en medio de su crecimiento están generando ciudades más inteligentes, más innovadoras y más globales, mientras que sus municipios aledaños, que asumen el crecimiento urbano no planificado, se mantienen bastantes rezagados y por el contrario tienen en algunos casos detrimento de su calidad de vida.

A pesar de este apabullante crecimiento, las instituciones de gobierno urbano no parecen asumir este fenómeno y por tanto tomar medidas respecto al mismo. Lo cierto es, que la falta de tradición en la organización de las áreas urbanas entre las autoridades competentes, ha desarrollado un cierto desinterés y pasividad a la hora de tomar decisiones y realizar acciones efectivas ante las múltiples circunstancias que ameritan intervenir en la planificación de estas áreas conforme sus dinámicas de crecimiento.

Otro claro ejemplo de las dificultades que se pueden presentar con un crecimiento no esperado, se debe a que la industria y el comercio no siempre tienen la capacidad de absorber el exceso en la oferta de mano de obra, lo que genera serios problemas de desempleo, que junto con nulas posibilidades de desarrollo del individuo, fomenta los barrios de invasión.



**Figura 2. Aglomeración de las ciudades en América Latina y el Caribe 2010.** Adaptado de: Organización de las Naciones Unidas, Hábitat. (2012). Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012.

Por esta razón, el crecimiento de las grandes ciudades está marcado por nuevos asentamientos sin ningún tipo de control. Gran parte de las nuevas aglomeraciones están caracterizadas por condiciones de vivienda precarias, que junto con el aumento en la cantidad y magnitud de desastres naturales terminan por ampliar las brechas sociales, siendo un hecho demostrado que sus efectos negativos son mayores en las zonas marginales.

Estos barrios son compuestos por una población que no tiene recursos para acceder a barrios formalmente planeados, por tanto, viven en zonas sin ningún tipo de garantías, normalmente expuestas a fallas geológicas o ubicadas en laderas retiradas del centro urbano. Según ONU Hábitat (2012), a pesar que a nivel regional ha bajado la proporción de personas que habitan en tugurios, ha habido un aumento en la cantidad absoluta alcanzando 111 millones de personas. Esta cifra puede ser muestra de aspectos tan relevantes como

la pobreza y desigualdad que azota las ciudades de América Latina.

Lo más complicado de esta situación es que los gobiernos tanto nacionales como locales han terminado por tomar una posición de aceptación y legalización en las políticas públicas que tienen que ver con estos asentamientos ilegales. Si bien es cierto que estas medidas han permitido llevar algún tipo de mejoras a estas partes de la ciudad, también lo es que en algunos casos llega a convertirse en estancamiento del desarrollo y continuidad de la segregación social y espacial.

De igual forma, los ciudadanos no solo ven las áreas urbanas como un espacio territorial sino como una forma de vida, la cual se desarrolla en el marco de un adecuado espacio público, que tenga la finalidad de disminuir la segregación y romper las barreras de acceso de los marginados a la totalidad de la ciudad. Por lo cual no deben convertirse en espacios generadores de miedo por aspectos de inseguridad, sino que de-



Suburbios en Colombia

ben estar pensados para fomentar las relaciones y el encuentro.

Los espacios de las ciudades colombianas pueden cumplir la condición de congregantes, pero están lejos de tener un adecuado ambiente para una confortable convivencia. El déficit de espacio público tiene una repercusión de fondo, ya que, si bien se puede hablar de los habitantes del territorio como *urbanitas*, no todos pueden ser considerados como ciudadanos, es decir, como individuos que se sientan representados y vinculados con su ciudad.

Las áreas urbanas, especialmente las grandes ciudades, enfrentan el riesgo de llegar a una inminente y pronta saturación física, donde su territorio, por lo menos el que han ocupado desde su fundación, les presentan serios limitantes y retos ante un continuo e indefinido crecimiento tanto físico como poblacional. Desde esta perspectiva, el objetivo claro para los gobiernos urbanos debe estar enmarcado en la búsqueda de una adecuada planificación que les facilite

alcanzar un desarrollo y crecimiento sostenible, con adecuadas condiciones de calidad de vida, pero además que les permita, en la medida de lo posible, corregir la serie de errores cometidos en tantos años de urbanización espontánea y desordenada.

En este sentido, es un reto ineludible para las autoridades de las zonas urbanas contribuir a una mayor planificación geoestratégica, para lograr un crecimiento más organizado, que permita la consolidación de ciudades menos vulnerables, más adaptables y sostenibles, que además garanticen un vínculo armónico entre la ciudad, su medio ambiente y la institucionalidad del Estado.

La elaboración de esta planificación basada en un análisis geoestratégico de la ciudad, según Patiño (2015), debe tener en cuenta cuatro referentes básicos: i) el contexto geográfico en el que crece la ciudad; ii) la identificación de los procesos históricos de poblamiento; iii) la caracterización del territorio intraurbano y su relación con los límites municipales, y iv) las



dimensiones institucionales de gobierno y sus retos, que son claves para el Estado.

Así mismo, ante procesos inminentes de conurbación, las autoridades deben tomar con total seriedad la discusión sobre las áreas metropolitanas, como respuesta al desbordamiento que hemos estado analizando y como figura que permite entre otras cosas la prestación de servicios de forma conjunta entre los diferentes municipios que la conforman, con el fin de satisfacer las crecientes exigencias de un mayor número de habitantes, donde primen los principios de eficiencia y eficacia.

Sin embargo, este no es un tema fácil, ya que lo metropolitano como un fenómeno del siglo XXI ha generado múltiples conflictos de gobernabilidad, en específico porque se hace complicado determinar quién gobierna y sobre qué territorio. Lo cierto es que un crecimiento en la demografía de la ciudad no supone únicamente un aumento en el número de habitantes que la componen, sino que además representa una transformación de fondo en el papel que desempeña la ciudad en un mundo globalizado.

## Gobernabilidad

Desde la perspectiva de la gobernabilidad vale la pena recalcar una diferencia fundamental que se hace latente entre los Estados como entidades abstractas representadas por instituciones, y las ciudades que están determinadas por una realidad geográfica, las demandas de sus ciudadanos y los recursos disponibles en el *hinterland* (Patiño, 2015).

Los Estados modernos surgen entre otras razones por su capacidad de garantizar el monopolio de la fuerza y la centralización del poder político representado por la toma de decisiones y la administración de los recursos, y son estos pilares lo que deben transmitir a las administraciones locales.

Sin embargo, el poder nacional y el local no siempre pueden actuar de manera armonizada y coordinada, por lo que pueden llegar a presentar propuestas e im-

plementar políticas diferentes e incluso opuestas, aun cuando, en teoría, persiguen los mismos objetivos y gobiernan una misma sociedad.

Lo que se ha presentado hasta ahora en Colombia por parte de los diferentes poderes políticos, no obedece a un proyecto territorial sólido que permita fortalecer el Estado-Nación. Por el contrario, cada grupo de poder ha buscado alcanzar sus propios intereses en los territorios sobre los cuales pueden tener algún tipo de influencia.

Anteriormente, en Colombia el poder estaba tan centralizado que era el presidente quien elegía a dedo a los gobernadores y estos a su vez elegían a los alcaldes, lo que creaba una esfera donde primaban las redes clientelares y finalmente no existía una capacidad de acción en políticas públicas sobre estos territorios. Es a partir de 1988 que se permite la elección popular de alcaldes y gobernadores lo que fortalece la descentralización, y junto con la ley 14 de 1983 y la 12 de 1986 se refuerza la autonomía fiscal de estos territorios (Patiño, 2015). Desde este punto se puede apreciar realmente el surgimiento de la gobernabilidad urbana.

Ahora bien, este es un reto especialmente importante y complicado, ya que los gobiernos locales no cuentan, entre otras cosas, con los conceptos necesarios para enfrentar de manera integral, oportuna y eficiente las diferentes problemáticas de lo urbano. Es por esto que se encuentran territorios donde las inmensas conglomeraciones junto con todos los retos de las áreas urbanas se gobiernan como si fueran tan solo municipios grandes.

Dado lo anterior, el concepto de gobernabilidad urbana aún se encuentra en construcción, pero cada día se hace más urgente de determinar para que permita una mayor autonomía y una mayor capacidad, así como una asignación de roles y responsabilidades que sea clara y se pueda evaluar. La idea de los municipios ha sido alcanzar autonomía a través de sus propias administraciones.

Si bien se han logrado avances en términos de gobernabilidad que pueden verse reflejados en una mayor democratización, lo que a su vez se traduce en avances significativos en los procesos de descentralización, también es cierto que a medida que las ciudades crecen y ganan importancia por sí mismas, se crean complejas relaciones entre las áreas urbanas y los Estados.

En este sentido, es evidente que existe una rivalidad entre las grandes ciudades, las ciudades capitales y las ciudades intermedias. Esto se presenta debido a que no hay mecanismos de integración territorial, lo que hace que en cierta medida las ciudades sean bastante autónomas, pero sus políticas no estén integradas hacia la búsqueda de un mismo objetivo con los territorios vecinos. Sin embargo, este no es un fenómeno nuevo, ya que tras la independencia, América Latina se llenó de numerosos enfrentamientos entre centros urbanos con la finalidad de zanjar diferencias políticas en las nuevas sociedades y lograr la centralización del poder en su territorio con la dominación de las demás ciudades (Patiño, 2009)

Para Colom (2016), actualmente el debate sobre lo urbano tiene un papel especialmente importante, dado que la globalización y proliferación de la tecnología ha permitido que grandes movimientos de capitales y transacciones comerciales no requieran necesariamente la intervención de Estados nacionales, sino que se llevan a feliz término a niveles inferiores constituidos por ciudades y regiones. Es el caso de las "ciudades globales" las cuales podrían incluso "llegar a desconectarse de sus economías regionales y nacionales" (Sassen, 2010).

Aunque ha existido un permanente proceso de descentralización, las instituciones locales no son lo suficientemente fuertes para enfrentar por sí solas la dimensión de las dificultades y amenazas que enfrentan. Con base en esto las autoridades de nivel nacional deben intervenir constantemente en estos territorios para dar el soporte necesario, aun cuando ni ellos mismos han podido garantizar el control territorial.

Por otra parte, muchos gobernantes locales como gobernadores y alcaldes han expresado su preocupación ante lo que ellos denominan un retroceso a la descentralización, y por tanto una mayor necesidad de ser afín con el gobierno central si se quiere tener ventajas que permitan el desarrollo de las regiones.

Más preocupante aún es que, como se mencionó anteriormente, el proceso de descentralización se inició por evidentes redes clientelares, dado que solo se seguían los intereses del gobierno central, sin embargo, esta transformación no cambió del todo la situación, ya que en la mayoría de municipios y departamentos se continuó con los fenómenos de politiquería y corrupción, solo que con diferentes actores, lo que ha dado razones para promover un proceso de recentralización justificado por las condiciones de las instituciones locales.

De esta manera, aunque pareciera que la mayor parte de la población asume que ya existe descentralización en el país, este no es un debate menor si tenemos en cuenta que históricamente Colombia ha enfrentado múltiples conflictos internos en la lucha entre quienes abogan por una mayor concentración del poder en el gobierno central y quienes promueven mayor autonomía para las regiones. En palabras de Patiño, "las ciudades experimentan enfrentamientos con el Estado por las demandas ciudadanas para el acceso a servicios, el reconocimiento de derechos específicos de propiedad urbana y condiciones mínimas de seguridad y justicia" (Patiño, 2016, p. 196).

De esta manera, surgen serias inquietudes para continuar debatiendo, ya que, si la descentralización supone repartir competencias que el Estado ha centralizado durante un largo tiempo, ¿quién y cómo se determina qué se puede descentralizar y qué no? Lo cierto es que esta serie de competencias que podrían ser asumidas por las áreas urbanas son bastante limitadas dadas las herramientas con las que cuentan para afrontar estos desafíos.

## Seguridad

De acuerdo con Perea (2015), América sigue siendo el continente más violento a nivel mundial si se mide en tasa de homicidios donde alcanzó en el 2014 una tasa de 16.3 por cada 100.000 habitantes. Centroamérica y luego Suramérica son las zonas más violentas dentro del continente. Alarmantemente 40 de las 50 ciudades más peligrosas del mundo están en Latinoamérica (Gómez, 2016).

Las distintas ciudades, al igual que las diferencias existentes entre países, pueden tener tasas de violencia que varían significativamente entre ellas. Parte de los determinantes de las condiciones de violencia en la ciudad estarán marcados por su historia, su posición geográfica, crisis económicas, aumento en las condiciones de desigualdad, entre otras.

Podría decirse además que las ciudades son solo un reflejo de la realidad nacional, por tanto, el conflicto de un determinado país se evidencia en sus ciudades solo que con la particularidad de cada una. En este sentido, una de las funciones de la ciudad entre las muchas que posee es la de hacer visible el poder del Estado, por lo menos en lo que respecta al control territorial.

De igual forma, Kilcullen citado por Patiño (2016) hace especial énfasis en la importancia estratégica de las ciudades, respecto a lo que denomina nuevas guerras, es decir, aquellas que se alejan del fenómeno de insurgencia y se desarrollan en las áreas urbanas.

Ante estas nuevas guerras, el papel fundamental, más allá de la fortaleza que tengan los grupos criminales, está en la capacidad del Estado para mantener el dominio directo sobre el territorio y el monopolio de las armas. Así, según Patiño (2016):

“El trabajo de Kilcullen se ha convertido en una referencia porque enmarca las condiciones de la violencia urbana contemporánea en cuatro grandes tendencias: el rápido crecimiento de la población, la urbanización de la población, la lateralización de las grandes concentraciones

urbanas y la conectividad de los habitantes de las ciudades debido a las nuevas tecnologías de la comunicación. (...) Es fundamental no olvidar que las ciudades no existen en el vacío: se insertan en entornos geográficos que se modifican a la par que los sujetos urbanos migran hacia o desde las ciudades” (Patiño, 2016, p. 186)

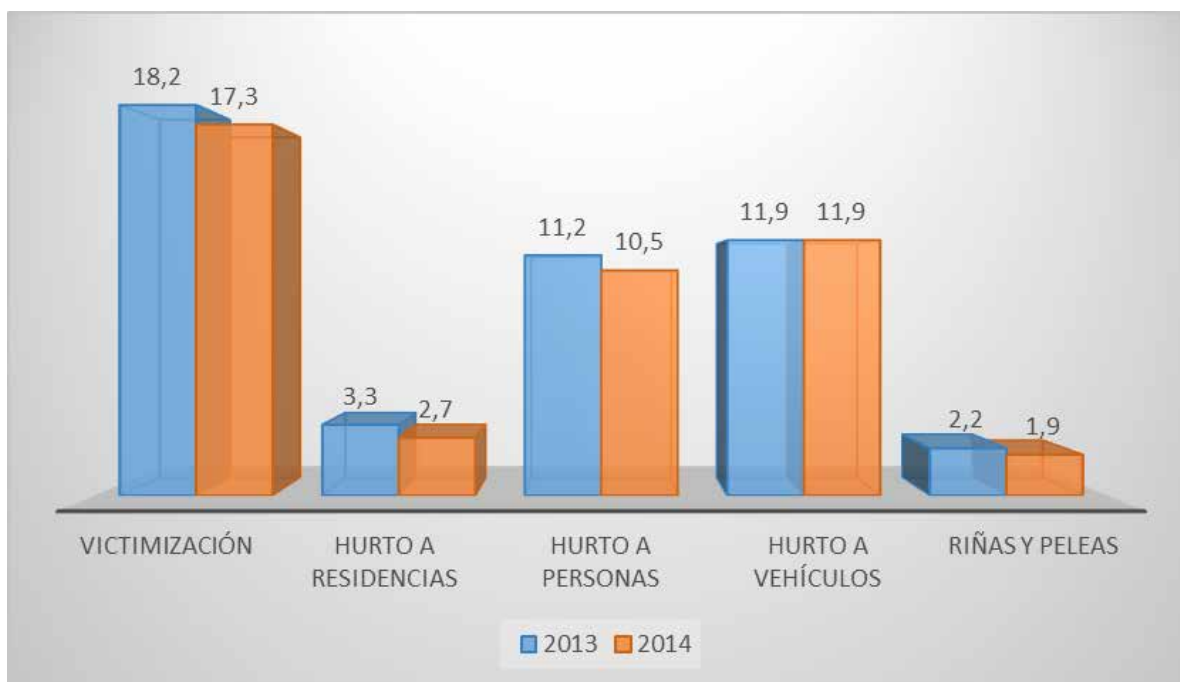
Las áreas urbanas contienen una sociedad con individuos que más allá de compartir intereses, son muchas veces opuestos y mantienen una serie de conflictos dados sus contradicciones, pero que en la mayoría de los casos negocian para mantener una conducta que permita la convivencia. Cuando estos acuerdos sociales fallan, se presentan casos de violencia que menoscaban la seguridad del conjunto de la población.

Es importante aclarar, que aunque el fenómeno de la violencia en las ciudades tiene connotaciones multidimensionales, la falta de planificación de la que se ha venido hablando en la primera parte, genera un caótico diseño urbano que tiene como consecuencia un deficiente entorno físico y precarias condiciones de vida, lo que finalmente termina fomentando la violencia.

Para las ciudades la seguridad se convierte en un asunto vital. Dado que la seguridad es un bien público, es imperativo que el Estado la garantice en un contexto de continuas rivalidades, peticiones de mayor poder político y múltiples grupos al margen de la ley que luchan por disputar el control territorial con el Estado.

Ha cobrado tal importancia este tema a nivel nacional, que desde el 2010 se ha establecido una Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la cual ha motivado, entre otras cosas, que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) iniciara desde el 2012 una serie de encuestas en las principales ciudades del país, con el fin de ampliar la cantidad de información disponible sobre delitos y otra serie de violencias.

Con lo anterior se permite una identificación más exacta de los fenómenos de violencia que afectan



**Figura 3. Tasa de victimización por delito en 28 ciudades.** Adaptado de: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2015). Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana.

las urbes de nuestro país, para de esta manera tomar decisiones de política pública más eficientes y eficaces, cuyos resultados, además, puedan medirse por el comportamiento de indicadores.

En este sentido la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del 2015, reveló que de las 28 ciudades en las que se realiza la encuesta, 17.3% de la población de 15 años o más, declararon haber sufrido algún tipo de delito durante el 2014. Las cinco ciudades que presentaron mayor tasa de victimización fueron Pasto 26.1%, Bogotá 23.1%, Soacha 22.1%, Villavicencio 22%, e Ibagué 20.7%.

Esta encuesta es una muestra de la multidimensionalidad de la violencia, ya que se distancia de otras cifras recolectadas de víctimas del conflicto armado, para enfocarse en dinámicas delictivas asociadas a problemas de seguridad en los que se cuentan riñas y peleas, el hurto a residencias, personas y vehículos.

Por otra parte, los resultados de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana también muestran que

la tasa de denuncia es preocupantemente baja, donde en las 28 ciudades encuestadas solo el 23.9% de la población que fue víctima de algún tipo de delito denunció el hecho a las autoridades competentes. Este dato es menor que el 25.3% del 2013 lo que podría indicar que los ciudadanos cada vez son más pesimistas respecto a los resultados que puedan percibir con su denuncia.

Lo anterior requiere una especial atención por parte de las autoridades competentes en materia de seguridad, ya que la percepción de inseguridad en las áreas urbanas ha venido creciendo considerablemente. Para el 2012 la tasa de percepción de inseguridad en las principales ciudades del país era de 54.8%, para el 2013 esta tasa subió al 57.2% y para el 2014 ya alcanzaba el 61.4%.

Para los gobernantes locales recuperar la seguridad se ha convertido en uno de sus principales retos y por tanto fuente de políticas públicas que permitan recuperar el control de los espacios públicos de la ciudad



**Figura 4. Percepción de inseguridad por lugar en 28 ciudades.** Adaptado de: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2015). Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana

para el tranquilo y adecuado disfrute de los ciudadanos.

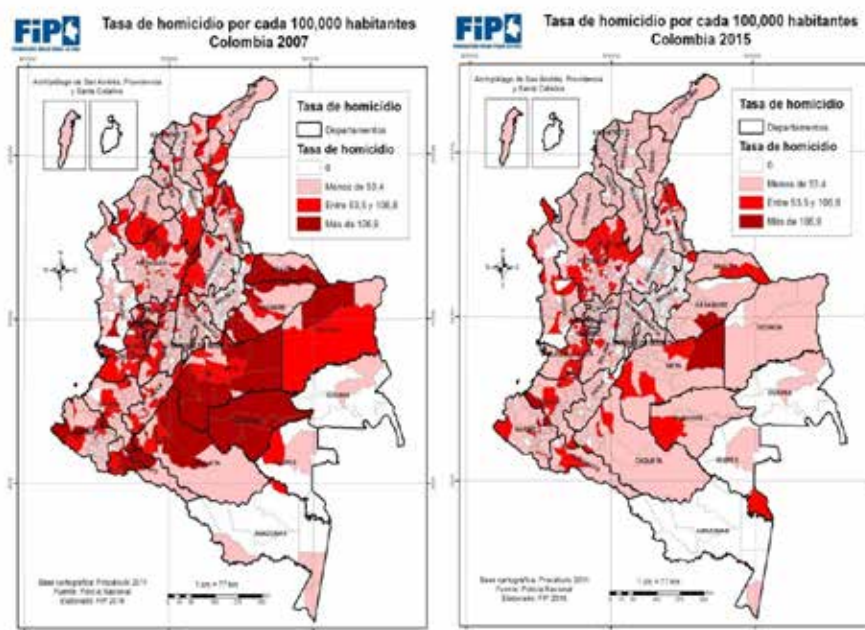
La violencia que enfrentan las zonas urbanas es muestra de la debilidad y las limitaciones que enfrentan los Estados para hacer cumplir las condiciones de monopolio de la violencia, independencia tributaria, control territorial y cumplimiento de la ley, características que ya se mencionan como fundamentales para los Estados modernos.

En palabras del Profesor Carlos Alberto Patiño (2016), esto quiere decir que el Estado no tiene la capacidad de garantizar que los ciudadanos no estén sometidos al control territorial por parte de grupos armados ilegales, y se enfrenten a problemas que en el caso de Colombia van más allá del fenómeno de la insurgencia y el narcotráfico. Si bien estos son importantes y requieren una fuerte atención, no pueden dejar de lado el cuidado a tipos de violencia tan importantes y comunes como la extorsión, que pueden ser muy complejos, ya que involucra el control de actividades comerciales, control territorial, control poblacional, y

lo más atractivo es que se hacen en moneda local, lo que permite no tener que entrar en el complejo negocio de lavado de activos.

El profesor Patiño (2016) sostiene además, que hay ciudades en Colombia en las que el Estado tiene un control que no supera el 30% de la ciudad, lo que quiere decir que el Estado no ejerce mecanismos de control sobre el territorio, el comercio y otras actividades que están únicamente bajo las determinaciones de grupos ilegales.

Según la Fundación Ideas para la Paz (2016) al evaluar las 27 ciudades de mayor población en Colombia, los datos son alentadores dada una baja en la tasa de homicidios de la mayor parte de ellas. Sin embargo, algunas lecturas parecen no ser tan optimistas, ya que este mismo informe reveló que en nueve de estas 27 ciudades la situación empeoró en el 2015 respecto al 2014. Incluso ciudades como Palmira y Cali superaron la tasa promedio nacional de los últimos 26 años.



**Figura 5. Tasas de homicidio por cada 100.000 habitantes en Colombia 2007-2015.** Adaptado de: Fundación Ideas para la Paz. (2016). Las dos caras de la reducción del homicidio en Colombia.

Por otra parte, si bien las tasas de homicidio, como uno de los aspectos más visibles de la violencia, se han venido reduciendo, esto no quiere decir que haya mayor capacidad por parte del Estado para brindar seguridad en las zonas urbanas. En algunos casos como el de Medellín, se ha venido discutiendo si los grupos al margen de la ley llegaron a acuerdos –por ejemplo el llamado pacto del fusil<sup>1</sup>– para repartirse el territorio y evitar confrontaciones, lo que redujo el número de homicidios, pero no obedece a acciones efectivas por parte del Estado.

Los gobiernos locales en las zonas urbanas han venido orientando parte de su lucha contra la violencia en lo que se ha llamado Urbanismo Social, lo cual consiste en focalizar las políticas públicas con altas inversiones y programas sociales en las zonas más deprimidas y marginales de la ciudad, que a su vez son las que tienen los índices de violencia más altos.

<sup>1</sup> Presunto pacto que se realizó entre bandas criminales en el Valle de Aburrá, con el fin de parar los ataques por control territorial y mantener el statu quo.

Esto rompe con la tradicional figura de las fuerzas armadas estatales como únicas estabilizadoras del orden a través de medidas represivas y punitivas, para dar paso a una visión de carácter persuasivo que se soporta en el fortalecimiento de las relaciones sociales, la integración de todos los sectores de la sociedad, la garantía de calidad de vida y dignidad humana.

## Una violencia mal llamada

En el análisis de la violencia multidimensional que enfrentan las áreas urbanas, no podemos pasar por alto una violencia que se ha convertido en una constante en las diferentes ciudades de Colombia, pero que no es fácil percibirle ya que una parte importante de la sociedad la legitima y el Estado no la persigue. Hablamos de la mal llamada limpieza social.

El último informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) llamado “Limpieza social: una violencia mal llamada”, entrega una serie de cifras sobre este tipo de violencia que se ha convertido en un cruel ejercicio de exterminio, principalmente sobre secto-



Ciudad Bolívar

res de la sociedad que se encuentran en espacios de alta marginalidad en las ciudades.

Este tipo de violencia tiene como patrón que sucede casi siempre en espacios públicos como la calle y a diferencia de otras violencias, está fuertemente discriminado hacia una parte de la población que consideran de “identidad conflictiva”, ellos son: habitantes de la calle, trabajadoras sexuales, delincuentes, entre otros.

Así, por ejemplo, el informe presenta que entre 1988 y 2013 la cifra de asesinados por esta llamada limpieza supero los cinco mil, de los cuales al menos 346 sucedieron en Bogotá, y más específicamente uno de cada tres sucedió en Ciudad Bolívar, una de las localidades con mayores tasas de pobreza.

El informe del CNMH cita cifras del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) de 2014, única fuente que posee estadísticas, si bien no completas, de las magnitudes que puede alcanzar el fenómeno de la “limpieza”. Estos datos denuncian la presencia de este tipo de violencia en 28 departamentos y 356 municipios del país

De esta manera, entra a tomar un papel especialmente importante el derecho a la vida urbana, el cual tiene una fuerte dimensión espacial. Esto implica que sectores específicos de la población vean coartados sus derechos debido a la distribución espacial de las ciudades y las privaciones que se presentan derivados de una deficiente distribución de los ingresos.

El Estado tanto nacional como local debe garantizar el derecho a la ciudad a la totalidad de sus habitantes, sin ningún tipo de discriminación, por lo cual debe combatir ese estado de hermetismo y silencio hacia una violencia que no ha sido adecuadamente identificada, definida y magnificada. De no hacerlo, esta justicia por cuenta propia que desconoce la institucionalidad del Estado, continuará arrebatando el control territorial y permeando a sectores de la sociedad víctimas de delitos, quienes recurren y confían más en estos “vengadores” que en las fuerzas del orden estatales, prueba de ello son las bajas tasas de denuncia oficial que ya se mencionaron.

Por otra parte, y no menos importante, es un reto para los gobiernos de las áreas urbanas combatir la

indiferencia e incluso respaldo que expresa parte de la sociedad hacia este tipo de violencia, que los lleva en algunos casos a aceptarla, pero en otros, además, a patrocinarla. No puede pasar desapercibido, que estos hechos socaban los principios del Estado de Derecho y dejan al Estado en un segundo plano donde no juega ningún papel relevante, prueba de ello es que ningún gobierno, ni nacional ni local, ha puesto en su agenda pública este fenómeno de violencia que continúa aún en las sombras.

## Autonomía financiera

Las áreas urbanas se establecen como núcleo de vitalidad económica, lo que a diferencia de las zonas rurales les permite adquirir cierta autonomía frente al gobierno central. Esto plantea una constante búsqueda por recursos propios que les permita financiar proyectos de inversión, aun cuando estos no estén en los planes del gobierno nacional.

Aunque en Colombia se puede observar la descentralización de funciones, en la práctica esto no presenta los resultados esperados ya que no está acompañado de la transferencia de recursos y capacidades necesarios para que los gobiernos locales puedan cumplir con éxito sus competencias.

Para todos es evidente que existe continuamente un pulso para buscar una mayor descentralización por medio de la tributación territorial que les permite tener a las regiones cierto grado de independencia financiera. La idea de los gobiernos locales es fortalecer los ingresos propios que han estado cada vez más dependientes de las transferencias del Sistema General de Participaciones.

Esta dependencia de las áreas urbanas sobre los recursos del gobierno nacional se convierte en un limitante de las capacidades de inversión. Si a esto añadimos la coyuntura que se presenta actualmente con los bajos precios del petróleo, también se vieron seriamente afectadas las transferencias realizadas a través del Sistema General de Regalías.

Todo esto se traduce en un recorte del gasto público, ya que los gastos de funcionamiento parecen condicionar la adecuada operación de las instituciones tanto locales como nacionales y el impago de la deuda trae consigo unos costes con los que nadie está dispuesto a cargar. Por tanto, significa el desmonte o limitación de los programas de asistencia social, construcción de infraestructura, nuevos espacios públicos y la ampliación o mejoramiento de los servicios públicos.

A diferencia de lo anteriormente planteado, las ciudades requieren que se aumenten las inversiones en desarrollo urbano con el fin de crear ciudades inteligentes. Esto se refiere por supuesto a la construcción de infraestructura, pero más que física se refiere a la infraestructura en comunicaciones, inversión en capital social y en mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Sin embargo, hay quienes sugieren que las economías urbanas muestran una mayor autonomía de las ciudades frente a las dinámicas nacionales. Dado lo anterior, las políticas macroeconómicas a nivel nacional tienen un impacto muy diferente entre las diferentes ciudades.

Por ejemplo, para el profesor Jorge Iván González (2016) las ciudades, por lo menos las grandes, tienen un mayor margen de maniobra tributario del que se cree. De esta forma se convierten en potenciales generadoras de recursos fiscales y crecimiento económico. Para el profesor González el reto está en combatir unos procesos de concentración muy fuertes que generan desventajas e inequidades entre las regiones.

En este orden de ideas, la recientemente radicada reforma tributaria abre una ventana de oportunidades para que las zonas urbanas fortalezcan el recaudo territorial y puedan de esta manera contar con los recursos necesarios para financiar su papel en un escenario de posconflicto.

En este sentido, se requiere compromiso y voluntad de parte del gobierno central, puesto que en los úl-



timos 20 años ya se han realizado doce reformas tributarias las cuales han estado orientadas únicamente a la consecución de nuevos recursos nacionales, pero ninguno de tipo territorial. Amilkar Acosta (2016), Director de la Federación Nacional de Departamentos, crítica que se hable de la pereza fiscal territorial, puesto que según él lo que no ha existido es el espacio adecuado por parte del gobierno central, ya que cada reforma ha quitado maniobrabilidad a los entes territoriales. Adicionalmente, esto debe ir acompañado de una actualización de ciertas instituciones que garanticen un eficiente recaudo y administración de los recursos.

La búsqueda de las áreas urbanas por conseguir mayores recursos para sus territorios, las ha llevado a entrar en una fuerte competencia para atraer directamente inversiones por medio de un aumento de la competitividad. La problemática se encuentra en que no todas las ciudades tienen el mismo éxito en esta tarea, por lo que la concentración de las inversiones en las áreas más competitivas y mejor posicionadas, profundizan las disparidades funcionales y las brechas entre los territorios.

## Distribución del ingreso

La estructura económica de las ciudades nos presenta una alta desigualdad a nivel nacional. Según Galvis (2014) en tan solo seis departamentos de Colombia se concentra el 80% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, estos son: Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca, Santander, Atlántico y Bolívar.

Si bien las ciudades son sinónimo de una mayor calidad de vida, de una más amplia diversidad en los mercados de bienes y servicios, de un mejor acceso a oportunidades laborales, de una reducción de las distancias lo que permite un contacto más cercano entre individuos, y una probabilidad más alta en innovación y crecimiento económico; no carecen de los fenómenos propios que la dinámica económica genera en aspectos sociales.

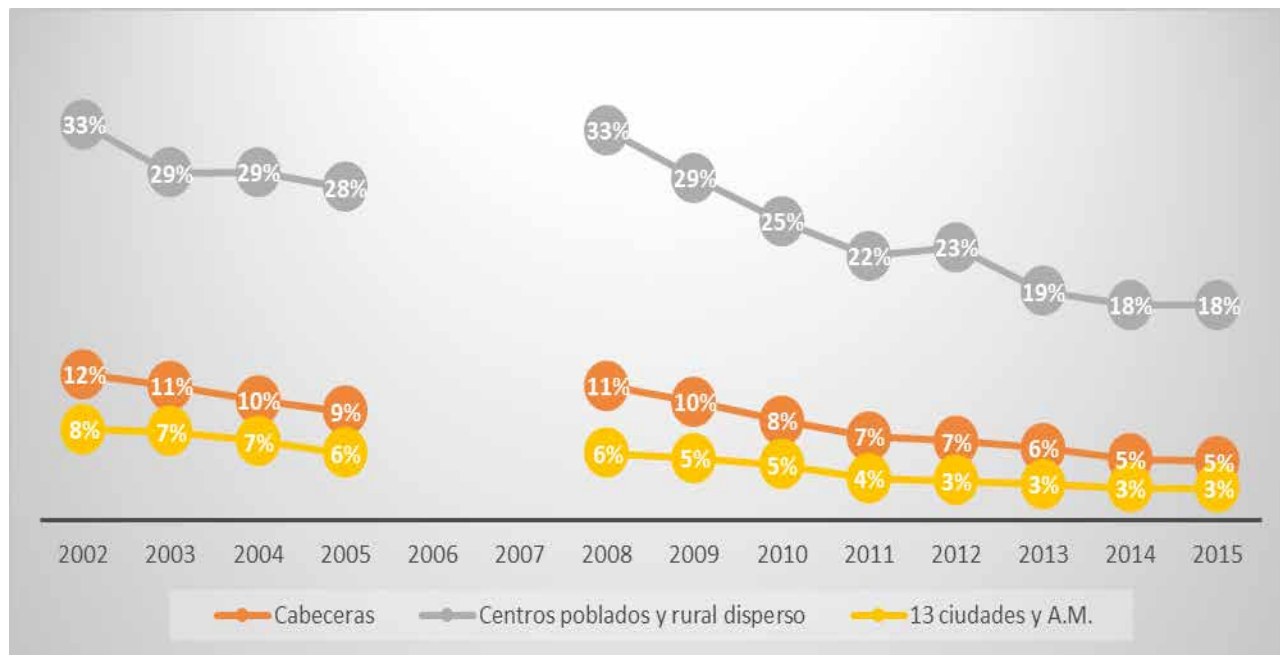
De esta forma, aunque las economías de las zonas urbanas se han convertido en fuentes fundamentales del crecimiento nacional, la redistribución de los ingresos es un punto que aún tiene enormes rezagos. Aunque este punto siempre ha estado en la agenda de los gobiernos tanto locales como nacionales, son escasos los resultados observados hasta ahora, lo que hace pensar en la necesidad de políticas más eficientes en esta materia.

Para Galvis (2014) las ciudades se convierten en focos de difusión del conocimiento lo que las hace atractivas para la ubicación de las empresas que desean aprovechar este tipo de externalidades, ha esto debemos sumar la existencia de una multiplicidad de mercados para las habilidades especializadas y los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás que permiten estos mismos mercados.

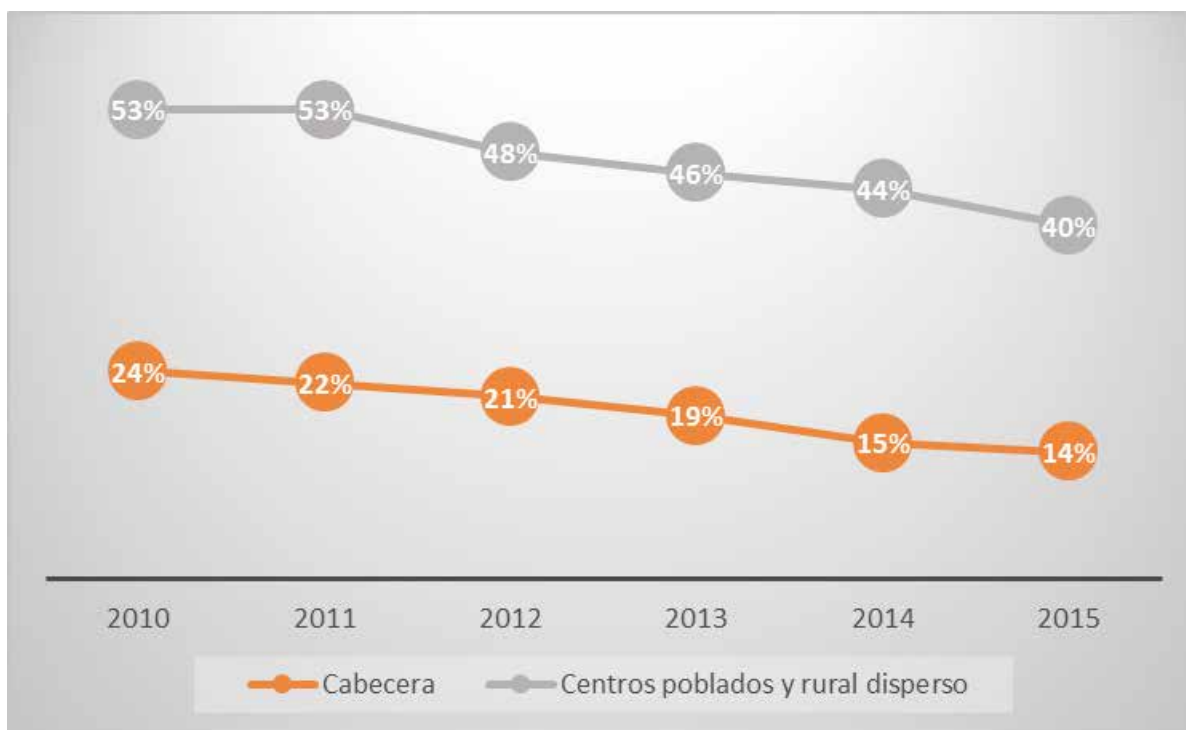
Las áreas urbanas respecto a las áreas rurales tienen menores índices de pobreza, tanto monetaria como multidimensional. Esto se debe a las constantes dinámicas económicas que se encuentran en su entorno y a una mayor presencia del Estado en la lucha contra este flagelo, si bien no es del todo efectivo.

No es coincidencia que la brecha entre las áreas rurales y las urbanas sea del 13% en el índice de pobreza monetaria, mientras en el índice de pobreza multidimensional dicha brecha se amplía al 26%. Esto puede explicarse ya que las ciudades además de brindar mayores oportunidades laborales que permitan ampliar el margen de ingresos de los individuos, brindan también cobertura en soluciones a diferentes variables que tienen impacto en la calidad de vida, pero que no necesariamente implican una transacción monetaria.

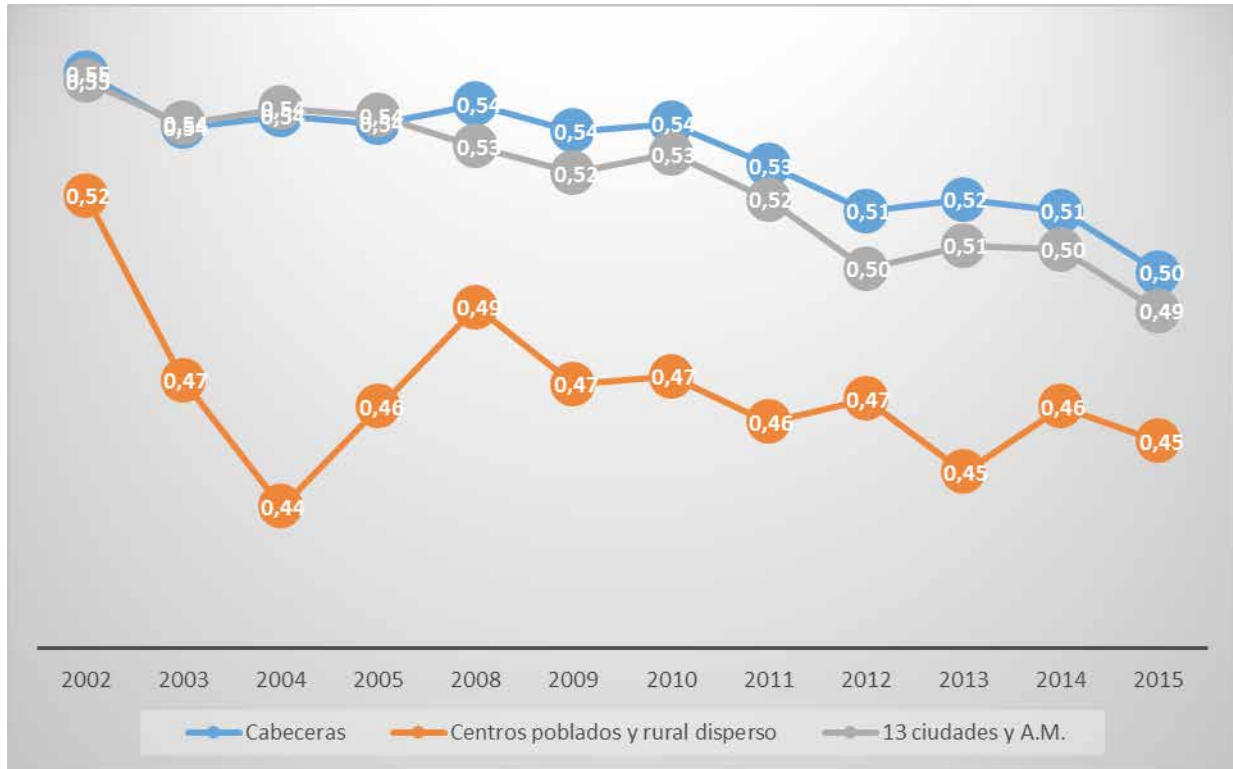
Sin embargo, las áreas urbanas se enfrentan a un gran desafío en materia de equidad, lo que se ve reflejado en una alta desigualdad del ingreso y la alta proliferación de asentamientos urbanos informales. Estos barrios periféricos carecen de espacios públicos y los pocos que poseen son de muy baja calidad.



**Figura 6. Pobreza Monetaria en Colombia.** Adaptado de Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2016). Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2015.



**Figura 7. Pobreza Multidimensional en Colombia.** Adaptado de Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2016). Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2015.



**Figura 8. Coeficiente de Gini en Colombia.** Adaptado de Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2016). Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2015.

Es una paradoja que, aun cuando las áreas urbanas tienen menores índices de pobreza, a su vez tienen los índices de desigualdad más altos, por lo menos en lo que respecta al coeficiente de Gini<sup>2</sup>.

Esto se debe en gran parte al crecimiento desordenado que mencionamos en la primera parte, que permite la existencia de zonas informales, con altas tasas de marginalidad y condiciones precarias de vivienda. En este sentido, son varias las zonas urbanas que crecen desmedidamente con urbanizaciones deficientes, en las que los gobernantes no parecen tener un interés claro en la búsqueda de más y variados espacios de socialización, sin que estos necesariamente estén dedicados al consumo.

## Movilidad y medio ambiente

La movilidad se convierte en uno de los termómetros más críticos para medir el desempeño de las instituciones locales y nacionales y la eficiencia de sus políticas públicas. En las áreas urbanas el transporte requiere un alto conocimiento del Estado respecto a las diferentes dinámicas que agobian a las ciudades, y le pone un fuerte punto de presión en términos de regulación y control.

Según el Observatorio de Gobierno Urbano del Instituto de Estudios Urbanos (2016), en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) para abril de 2016 se encontraban matriculados 12'354.478 vehículos a nivel nacional. El más reciente informe de FENALCO (2016) indica que a octubre de 2016 se han matriculado 197.580 nuevos vehículos en lo que va corrido del año.

2 El coeficiente de Gini se lee: 1 como total desigualdad y 0 como total igualdad en términos de ingresos.



Tráfico en Bogotá

Este alto crecimiento del parque automotor junto con los procesos de conurbación y un crecimiento no planificado, causa serios embotellamientos en las autopistas de la ciudad. Para la alcaldía de Bogotá uno de los grandes desafíos es el ingreso de 80 a 90 mil vehículos nuevos al año, a lo que además hay que sumarle los vehículos que ingresan diariamente de los municipios aledaños.

Lo anterior requiere medidas de regulación y planificación de parte de las autoridades locales, pero además exige grandes proyectos de infraestructura que permitan una adecuada conectividad entre los diferentes extremos de una ciudad en continuo crecimiento.

Los fenómenos de aglomeración implican además un creciente problema en términos ambientales. Aunque se hace muy difícil comparar los niveles de polución

de todas las ciudades dada la falta de datos, para la Organización Mundial de la Salud (2016) en 2014 Bogotá y Medellín estaban entre las 10 ciudades más contaminadas de América Latina.

Es claro que en una ciudad continuamente creciente el control de los vertimientos de gases se hace cada vez más complicado. En este sentido se revela como uno de los retos más importantes de las áreas urbanas la adecuada recolección de datos con el fin de tener información apropiada para la toma de decisiones en políticas públicas. Si se centraliza la información esta puede ser más precisa, real e inmediata.

Algunas de las medidas que se perfilan como importantes apuestas en términos de movilidad incluyen el desarrollo y promoción de plataformas que permitan compartir vehículo en rutas comunes, y el fortalecimiento de los sistemas integrados de transporte público como alternativa digna para la movilidad. Los proyectos que se requieren de infraestructura comprometen una cantidad importante de recursos fiscales, por lo que no puede ser visto como la única respuesta en el aspecto de movilidad.

Por otra parte, en la lucha contra el cambio climático Colombia ha firmado el Acuerdo de París que lo compromete entre otras cosas a reducir sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) proyectadas para el 2030 en un 20%. Este será un reto de alto impacto para las zonas urbanas, ya que, según el Departamento Nacional de Planeación DNP (2016) se requieren inversiones por 56 billones de pesos en los próximos 14 años.

Esto requerirá que las administraciones locales junto con el gobierno central enfoquen una parte considerable de sus presupuestos hacia políticas que busquen combatir el cambio climático. Actualmente, se destinan 1.1 billones de pesos anuales bajo este concepto, lo que representa el 0.5% del presupuesto nacional y el 0.16% del PIB, pero estos recursos deben aumentar hasta 3.1 billones de pesos anuales, de los



#### Contaminación en las ciudades

cuales según el DNP (2016) el 62% debe venir del sector privado y el restante 38% del sector público.

Pero lo cierto es que el Estado tanto local como nacional, no se encuentra actualmente en una situación fiscal idónea que le permita hacer este tipo de inversiones. Aun cuando no se puede evadir el compromiso ambiental ya que se ha venido convirtiendo en un requerimiento indispensable para la sociedad y la comunidad internacional, lo cierto es que el Estado central y las autoridades de las áreas urbanas, tienen una amplia serie de obligaciones y compromisos que compiten seriamente con lo ambiental para obtener recursos de un presupuesto limitado.

En este sentido, para el profesor Edgar Bejarano (2016) el compromiso ambiental es fundamental, pero es una cuestión que no está asfixiando a las autoridades,

por lo que no se convierte en un objetivo de urgencia, como si lo puede ser ayudar a sectores de la economía afligidos por los ciclos económicos o por su competitividad, impulsar el desarrollo de las regiones y su lucha contra la pobreza, o más urgente aún, afrontar todos los compromisos del posconflicto, por tanto, se da prioridad a estas situaciones por considerar que lo ambiental se puede dilatar.

De igual forma, desde el sector privado también debe verse con cuidado este compromiso ambiental y la regulación que lo rige, ya que los países desarrollados tienen estándares ambientales más altos, y si las autoridades esperan a que países con ingresos medios cumplan esos mismos estándares, diferentes regiones pueden perder condiciones para la competitividad.

Para el profesor Bejarano una muestra de lo anterior es que las empresas, bien sea para hacer reconversión tecnológica, o para tomar medidas correctivas antes una situación con el fin de disminuir sus efectos ambientales, incurre en una serie de costos importantes que pueden afectar sus balances y restarle competitividad.

Sin embargo, esto no quiere decir que no deban tomarse medidas de las ciudades para combatir el cambio climático. El profesor Bejarano argumenta que si bien se ha dicho que esto genera altos costos para las empresas, también conlleva nuevos factores dinamizadores para algunos sectores de la economía incluyendo el Estado y los gobiernos locales.

Finalmente, se requiere que desde las áreas urbanas se creen proyectos bien estructurados y, que ante todo, estén planteados bajo el principio de eficacia en el gasto público, ya que no se trata de la cantidad de recursos que se destinen para combatir el cambio climático, sino de la calidad y pertinencia con que se ejecute el gasto y los impactos que se generen de dichos proyectos. Aunque este reto parece claro y urgente, se enfrenta a una dificultad que termina desplazándola a un segundo plano, lo cual se debe a que no todo el mundo valora con igual ponderación la necesidad de intervenir de manera inmediata en los temas ambientales.

## Las áreas urbanas en el posconflicto

El país se prepara para entrar en una nueva etapa marcada por un escenario de posconflicto. Sin duda, las áreas urbanas tienen en sus manos un papel fundamental relativo a cómo se desarrollará este nuevo proceso, bien sea propiciando herramientas que permitan una mayor y más eficiente reintegración de los actores armados a la vida civil, o por el contrario, acentuando brechas sociales que se convierten en nuevos focos de violencia.

Sin embargo, es más que preocupante que ni en los acuerdos de la Habana “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, ni en los seis puntos acordados entre el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional ELN para las negociaciones en Quito, se tiene en cuenta lo urbano como un tema de importancia.

Si bien es cierto que gran parte de los actores insurgentes del conflicto surgen como un movimiento campesino, y en el caso de las FARC solo hasta el 2002 se planteó la “urbanización del conflicto”, no es menos cierto que la ciudad refleja, para bien o para mal, lo que sucede en el campo, por ejemplo, en fenómenos como el desplazamiento.

Aunque, como se ha visto, las áreas urbanas tienen múltiples modalidades de violencia diferentes al conflicto armado, este último repercute en alto grado y de manera directa en el incremento o disminución de los diferentes índices de seguridad. Por tanto, es coherente que sea uno de los focos a combatir por los gobiernos tanto nacionales como locales, si bien no es el único.

Desde la sociología se ha argumentado que las condiciones de pobreza, la discriminación, la desigualdad, la falta de oportunidades y otros precarios indicadores sociales tanto en el sector rural como en el urbano, han sido los constantes alimentadores de los grupos armados al margen de la ley.

A esto se debe añadir que la desigualdad espacial urbana ha venido sustituyendo, o mejor aún, agravando el tema de la pobreza asentada en las ciudades, como uno de los principales factores que contribuyen a los problemas de orden social y que se traduce en mayores brechas sociales y sus consecuentes efectos en la violencia.

Por esta razón, se hace indispensable que el Estado realice esfuerzos, aunque ha venido haciendo algunos en la búsqueda por disminuir las disparidades funcionales regionales, que permitan un adecuado desarrollo regional, con el correspondiente compro-



Firma del proceso de Paz

miso de las instituciones locales para orientar una parte importante de este desarrollo en la búsqueda de políticas públicas que disminuyan las brechas sociales y mejoren las condiciones de calidad de vida.

Un ejemplo claro de esto es la gran apuesta que se ha tomado en los dos periodos del último gobierno a través de grandes proyectos de infraestructura, los cuales buscan conectar de manera más eficiente todas las regiones y crear así redes de ciudades que permitan un mayor impulso a la economía nacional, con mayor competitividad.

Por otra parte, se puede decir que aunque la constante urbanización ha contribuido a mejorar las condiciones y calidad de vida de un amplio sector de la población, esto ha significado un costo económico, social y sobre todo ambiental, que aún no es claro cómo se piensa compensar.

Es por esto que las zonas urbanas deben redefinir modelos espaciales urbanos incluyentes, que replanteen la privatización de los espacios, la exclusión social, la inequidad de acceso a servicios, los precarios asenta-

mientos urbanos, sus efectos sobre el cambio climático y la calidad de vida.

En un escenario de posconflicto las áreas urbanas deben contribuir convirtiéndose en espacios adecuados que fortalezcan la sana convivencia, el papel de los ciudadanos como gestores de su propio entorno, integrador de todos los sectores de la sociedad y generador de oportunidades.

## A manera de conclusión

Los ciudadanos cada vez más están exigiendo nuevos debates urbanos que planteen claramente y sin restricciones las fortalezas y debilidades, así como las amenazas y oportunidades a las que se enfrentan como habitantes de las zonas urbanas. De esta manera, lo urbano hoy es un tema cotidiano que trasciende lo académico y político, ya que en su lugar es donde se están exigiendo respuestas múltiples pero inmediatas y de calidad.

América Latina, y por supuesto Colombia, enfrentan una nueva transición urbana que trae tanto beneficios, especialmente económicos, como obstáculos a

un correcto y sostenido desarrollo. Las ciudades se convierten en centros de oportunidades, por lo cual es nuestra responsabilidad gestionar una adecuada planificación para que sean centros urbanos más innovadores, inclusivos, sostenibles y adecuados para que nuestras próximas generaciones alcancen una vida digna.

Solo a través de la discusión se puede llegar a construir modelos de planificación urbana que además garanticen la sostenibilidad ambiental y económica, reduzcan la brecha social y permitan la sana convivencia en las ciudades, las cuales serán los espacios por excelencia más poblados en un futuro que se encuentra a la vuelta de la esquina. No se trata solo de realizar un plan regulador para la ciudad, ya que este fracasará si no comprende claramente las dinámicas de crecimiento de la población.

Sin embargo, esto requiere compromiso ciudadano y voluntad política tanto de los gobiernos nacionales como locales, que permitan alcanzar acuerdos en políticas públicas de urbanismo donde prime la cohesión social y territorial, y se logren zanjar diferencias y confrontaciones entre los diferentes intereses.

Una de las dificultades presentes con el desbordamiento del marco municipal radica en que no es claro quién debe ejercer el gobierno urbano y en que territorio debe ejercerse dicho gobierno, pues las zonas urbanas han sobrepasado las dimensiones de los municipios.

Sin duda, todos estos retos pueden resumirse en un objetivo general, que consiste en afrontar el acelerado crecimiento de las áreas urbanas con políticas que actúen en armonía y no vayan en detrimento del medio ambiente, el crecimiento económico, la institucionalidad y la calidad de vida de los ciudadanos

El gobierno urbano es un elemento importante ya que es un concepto en construcción, que se requiere con urgencia debido a que no se puede pretender que las ciudades se gobiernen como grandes Estados o como pequeñas aldeas.

Finalmente, los retos que afrontan las ciudades, como la movilidad, la inseguridad, efectos contaminantes, etc. No solo afectan ciudades colombianas, sino que además son los mismos que afrontan las ciudades de América Latina, pero además, son transversales a los de grandes ciudades del mundo. Las zonas urbanas deben enfrentar estos aspectos con determinación y cooperación entre ellas. Aunque las dificultades son muchas, un adecuado trabajo permitirá alcanzar grandes resultados que favorezcan al grueso de la población.



## Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2016). Conversatorio El pos acuerdo y la política fiscal. Bogotá 24 de mayo de 2016.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2015). Limpieza social: Una violencia mal llamada. CNMH – IEPRI, Bogotá.
- Colom, F. (2016). Forma y Política de lo Urbano: la ciudad como idea, espacio y representación. Editorial Planeta Colombiana. Bogotá D.C.
- Bejarano, E. (2016). Entrevista 26 de noviembre de 2016. Bogotá.
- DANE (2015). Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Boletín Técnico. 26 de octubre de 2015. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc/ecsc-2015>
- DANE (2016). Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2015. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida>
- Departamento Nacional de Planeación (2016). Seminario “Finanzas del clima Colombia 2016” 21 de Octubre de 2016. Bogotá.
- FENALCO (2016). Informe del sector automotor a octubre de 2016. Recuperado de <http://www.fenalco.com.co/sites/default/files/INFORME%20DEL%20SECTOR%20AUTOMOTOR%20A%20OCTUBRE%202016.pdf>
- Fundación Ideas para la Paz (2016). Las dos caras de la reducción del homicidio en Colombia. Mayo, 2016. Recuperado de: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/573a29d253659.pdf>
- Galvis, L. (2014). Economía de las grandes ciudades en Colombia: seis estudios de caso. Colección de Economía Regional Banco de la República. Bogotá D.C.
- Gómez, D. (2016). Ciudades, destino principal del comercio mundial en 2030. UN Periódico, Julio 9. Bogotá. Recuperado de: [http://www.unal.edu.co/dper/article/ciudades-destino-principal-del-comercio-mundial-en-2030.html](http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/ciudades-destino-principal-del-comercio-mundial-en-2030.html)
- González, J. (2016). Entrevista Observatorio de Gobierno Urbano, Estructura económica de las ciudades y redistribución del ingreso. 11 de mayo de 2016. Recuperado de <http://institutedeestudiosurbanos.info/observatorio-de-gobierno-urbano/emisiones-del-programa>
- Instituto de Estudios Urbanos (2016). Movilidad en el país. Observatorio de Gobierno Urbano. 1 de junio de 2016. Recuperado de: <http://institutedeestudiosurbanos.info/observatorio-de-gobierno-urbano/emisiones-del-programa>
- Lucena, M. (2015). Extremo occidente: ensayos sobre la ciudad hispana en la primera globalización. Bogotá.
- Organización de las Naciones Unidas, HÁBITAT. (2012). Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana. Brasil.
- Organización de las Naciones Unidas (2014). Más de la mitad de la población vive en áreas urbanas y seguirá creciendo. Recuperado de <http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>
- Organización Mundial de la Salud (2016). Ambient (outdoor) air pollution database, by country and city. Recuperado de: [http://www.who.int/phe/health\\_topics/outdoorair/databases/cities/en/](http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities/en/)
- Patiño, C. (2009). Iberoamericana, una civilización urbana. Encontrado en: Colom, F. (2009) Modernidad Iberoamericana. Editorial Iberoamericana. Madrid.
- Patiño, C. (2015). Medellín: Territorio, Conflicto y Estado. Análisis Geoestratégico Urbano. Editorial Planeta. Bogotá D.C.
- Patiño, C. (2016). Geopolítica de las ciudades en América Latina. Encontrado en: Colom, F. (2016) Forma y Política de lo Urbano. Editorial Crítica. Bogotá D.C.

- Patiño, C. (2016). Entrevista RCN Radio. 26 octubre de 2016. Recuperado de <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/noticias-y-eventos/item/hay-ciudades-donde-el-estado-no-controla-mas-del-30-del-territorio>
- Perea, C. (2015). Un extremo de nosotros. Lo público y la paz en El Salvador y Nicaragua. Santiago de Chile.
- Sassen, S. (2010) When the city itself becomes a technology of war. *Theory, Culture and Society*. Vol 27(6): 33-50.
- Zambrano, F. (2015). El futuro de las ciudades en Colombia. Seminario ciudades, territorio y postconflicto, 27 de agosto. Bogotá.



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

**Producción**

Instituto de Estudios Urbanos, IEU.

**ISSN**

2248 - 7204

**Impresión**

Imágenes y Texto

Bogotá D.C., Colombia  
Noviembre de 2016, Número 8.

**Observatorio de Gobierno Urbano**

Carlos Alberto Patiño Villa  
*Director IEU*

Fabio Zambrano Pantoja  
*Profesor Titular UN, adscrito al IEU*

Wilson Fernando Rodríguez  
*Asistente de Investigación*

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



Licencia de publicación  
En los casos que sea usada la presente obra se  
deben respetar los términos señalados en la  
siguiente licencia.  
Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0  
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)  
Texto legal de la licencia completa en:  
[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/  
deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_ES)