

UNA REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LOS LINEAMIENTOS DEL DOCUMENTO CONPES 3305

*Claudia Dangond Gibsone**

*Jean-François Jolly***

*Alejandra Monteoliva****

*Alexander Niño Soto*****

Recibido: 21/03/2006

Aprobado evaluador interno: 17/04/2006

Aprobado evaluador externo: 18/04/2006

Abstract

This essay has been written by the Urban Policy Research Group, an interdisciplinary Group that consists of members from the Faculty of Architecture and Design and the Faculty of Political Science and International Relations (Javeriana University - Bogotá, Colombia). In order to better understand the essential elements for the sustainable urban development, this paper critically examines the CONPES 3305 (2004) entitled "Guidelines to optimize the urban development policy".

* Abogada. Maestría en Políticas de Desarrollo para América Latina. Área: Derecho Público, Relaciones Internacionales y Desarrollo. Decana Académica de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana. dangond@javeriana.edu.co

** Economista, experto en planificación urbana y regional. Doctor en Estudios de las Sociedades Latinoamericanas. Profesor Asociado del Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño. Pontificia Universidad Javeriana. jjolly@javeriana.edu.co

*** Politóloga. Maestría en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. Área, Gobierno, gestión y políticas públicas. Directora Especialización en Gobierno Municipal. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana. amonteoliva@javeriana.edu.co

**** Arquitecto. Maestría en Planeación urbana y regional. Director del Departamento de Arquitectura y Diseño. Pontificia Universidad Javeriana. alexander.nino@javeriana.edu.co

Integrantes todos del Grupo de Investigación Políticas Urbanas de la Pontificia Universidad Javeriana.

Apart from the analysis of the concept of public policies, it emphasizes the importance of the implementation of urban policies and how they affect the concept of compact, sustainable, equitable cities, with the capacity to manage and to finance their own development. Therefore with this view in mind, the essay examines the relation between the unbalanced growth of cities, the shortage of urban land space in relation to urban attributes, (the political, economic, environmental, social, cultural) dimensions and the capabilities of urban management.

Key words: public policy, urban policy, urban development, compact city, urban system, territory, urban attributes, sustainability.

Resumen

El presente artículo, elaborado por los miembros del Grupo de Investigación Políticas Urbanas, común a la Facultad de Arquitectura y Diseño y a la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana - Bogotá, presenta una reflexión crítica e interdisciplinaria desde la economía, la arquitectura, el derecho y la ciencia política sobre el Documento CONPES 3305 del año 2004 "Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano" a fin de contribuir a una mejor interpretación y comprensión de aquellos elementos esenciales para el desarrollo urbano sostenible.

El texto, a partir del concepto de políticas públicas subraya la importancia de la implementación de las políticas urbanas y cómo éstas inciden en la definición de ciudades compactas, sostenibles, equitativas y con capacidad de gestionar y financiar su propio desarrollo. En este sentido, se aborda la relación entre crecimiento desequilibrado de las ciudades y escasez de suelo urbanizable en relación a los atributos urbanos, las dimensiones (política, económica, ambiental, social, cultural) y la capacidad de gestión urbana.

Palabras clave: políticas públicas, política urbana, desarrollo urbano, ciudad compacta, sistema urbano, territorio, atributos urbanos, sostenible.

Introducción

Lo propio de la ciudad es su avance voraz, su no reconocer fronteras, su olvido sistemático de las tradiciones. Lo urbano es ahora el don de armonizar lo opuesto, lo irreconciliable, lo duro, lo frágil, lo marcado por las generaciones, lo que en sí mismo empieza y se consume.

Carlos Monsiváis

Es en la ciudad donde el pensamiento toma forma, pero a su vez las formas urbanas, la espacialidad característica de cada ciudad condiciona el pensamiento.

Rogelio Salmona

Más allá de lo proyectado por demógrafos y urbanistas respecto al crecimiento y concentración de población en centros urbanos, somos testigos desde finales del siglo XX de un proceso de urbanización generalizada. Las

razones son múltiples y responden a diferentes causas: la ciudad es el espacio ideal no sólo para el desenvolvimiento de actividades económicas o la producción de riqueza sino que se constituye por una parte, en el escenario propicio para todo tipo de intercambios (políticos, culturales, sociales) y por ende, en la posibilidad de ofrecer mejores condiciones de vida, sin desconocer por esto que las ciudades (o las grandes ciudades) constituyen el espacio donde más claramente se expresa y materializa tanto la inclusión como la exclusión social.

Sin embargo, urbanización y ciudad no tienen el mismo significado. En términos de Jordi Borja y Manuel Castells, la *urbanización* es un proceso de articulación espacial, continua o discontinua, de población y actividades, y la *ciudad*, en cambio, implica un sistema específico de relaciones sociales, de cultura y particularmente, de instituciones políticas de autogobierno¹. Así, la ciudad se asume como

“la unidad socioespacial básica de soporte de la producción cultural, de la innovación social y de la actividad económica del mundo contemporáneo; no es un objeto simple, ni un artefacto, ni un bien manufacturado, es un organismo complejo, es decir una totalidad organizada que requiere para su comprensión, análisis y gestión de estudios interdisciplinarios y acciones inter y transectoriales”².

La urbe se define entonces por la confluencia de relaciones sociales. Asumir y entender la ciudad como el territorio de los ciudadanos implica adoptar la construcción política de una esfera pública³.

Esta complejidad hace de la ciudad y de lo urbano un atractivo tema de reflexión, análisis y discusión permanente para las ciencias sociales. En este caso en particular, la finalidad de este escrito es realizar una lectura crítica e interdisciplinaria del Documento CONPES 3305 “*Lineamientos para optimizar la política pública de desarrollo urbano*” del año 2004⁴ a fin de identificar fortalezas y debilidades que permitan *a posteriori* esbozar una serie de ejes y

-
- 1 Borja, J.; Castells, M. (1998), *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. España, Taurus, p. 13.
 - 2 Plan de Desarrollo Nacional: (1993), *El Salto Social. Política Urbana del Salto Social. Ciudades y ciudadanía*, p. 47.
 - 3 Fleury, S. (2005), *La ciudad de los ciudadanos*. Ponencia X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración. Chile.
 - 4 DNP: DRUPA / Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano*, Documentos CONPES 3305, 23 de agosto de 2004. En adelante se anotará “Documentos CONPES”.

líneas temáticas para futuras investigaciones en el área de Políticas Urbanas. Es decir, si la ciudad es heterogénea y compleja —tal como se define en el párrafo anterior— el objetivo que aquí se persigue no es “integrar saberes sino buscar el vínculo entre los mismos”⁵ para determinar alcances y limitaciones en el ejercicio de pensar la ciudad desde la complejidad teniendo en cuenta que es éste un trabajo exploratorio que busca contribuir a una mejor interpretación y comprensión de aquellos elementos esenciales para el desarrollo urbano sostenible.

Para alcanzar este objetivo y responder a la finalidad, se ha estructurado el presente ensayo en cinco secciones⁶: 1) Consideraciones previas; 2) La situación actual del sistema urbano colombiano y el “crecimiento desequilibrado de las ciudades colombianas”; 3) La política nacional relativa a los atributos urbanos; 4) La gestión del desarrollo urbano; y 5) Conclusiones.

Por ello, se considera oportuno realizar previamente algunas precisiones respecto a conceptos tales como: políticas públicas, política urbana, la importancia de la implementación en aras del desarrollo urbano, para luego referirnos al modelo de ciudad planteado en el Documento CONPES: ciudades compactas, sostenibles, equitativas y con capacidad de gestión, a fin de enmarcar el análisis y las discusiones que de él se desprendan.

Consideraciones previas

Las *políticas públicas* hacen parte del sistema político, son una expresión del Estado y contribuyen a definir el papel del mismo de cara al ciudadano. Están constituidas por un conjunto de propuestas que formulan e implementan quienes han llegado al poder y ejercen el gobierno. Son —en ese sentido— acciones estatales orientadas a garantizar la satisfacción de necesidades de los gobernados, es decir, vinculan las políticas públicas el Estado y la sociedad civil.

5 Giraldo Isaza, F. (1999), *Ciudad y crisis: hacia un nuevo paradigma*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, p. 47.

6 Estas secciones están relacionadas a la estructura del Documento CONPES 3305: I. Introducción; II. Situación Actual: II. 1. Caracterización del sistema urbano colombiano; II. 2. Ciudades colombianas: crecimiento desequilibrado, III. Política nacional y atributos urbanos; III. 1. Evolución de la política nacional de desarrollo urbano; III. 2. Los atributos urbanos; IV. Gestión del desarrollo urbano: impulso a la renovación y redensificación urbana, mejorar condiciones de asentamientos precarios, mejorar la movilidad en las ciudades, prevención y mitigación de riesgos ambientales urbanos, mejorar la calidad de las áreas de expansión de las ciudades, ajuste institucional normativo; V. Recomendaciones.

Como plantea Subirats, las políticas públicas son un “conjunto de decisiones”, pues se decide que existe un problema, se decide resolverlo, se decide la mejor manera de proceder, se decide legislar sobre el tema...⁷, por ello implican autoridad del Estado al generar obligaciones y derechos que ocurren y se expresan en procesos de gestión. En síntesis, la realidad de las políticas es construida socialmente por actores con visiones distintas del problema y de las soluciones, con intereses y motivaciones propias que hacen de éste un proceso “no claro”⁸.

La *política urbana* tiene como objeto de estudio la ciudad. En este sentido, plantea Fabio Giraldo Isaza:

la política urbana hace parte de un modelo alternativo de desarrollo económico, social y ambiental, que busca en lo fundamental elevar la productividad y la competitividad, insertar la economía en el mercado mundial, promover la equidad y la paz, lograr la sostenibilidad de los recursos naturales y avanzar en los procesos de participación ciudadana, autonomía y descentralización⁹.

Además debe [la política urbana], continúa expresando el autor:

enmarcarse y definirse en la complejidad del fenómeno urbano reconociendo la importancia de los diferentes niveles de actuación que están definidos por la diversidad de sus componentes: culturales, económicos, sociales y políticos propendiendo por un adecuado equilibrio en la complejidad de su naturaleza: unidad en la diversidad, integración en la diferencia, cohesión en el cambio y transformación¹⁰.

Es decir, es el Estado quien desempeña un papel fundamental en el gobierno de la ciudad marcando y definiendo las pautas o reglas mediante la política urbana.

La gráfica 1 desarrollada por Fabio Giraldo Isaza¹¹ detalla y ejemplifica las anteriores ideas, articulando la política urbana con la relación entre el Estado y la sociedad civil.

7 Subirats, J. (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. MAP. Madrid.

8 Lindblom, C. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. MAP. Madrid.

9 Giraldo Isaza, F. (1999), *Ciudad y crisis: hacia un nuevo paradigma*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, p. 57.

10 Giraldo Isaza, F. (1999), *op. cit.*, pp. 57 y 59.

11 Tomado de Giraldo Isaza, F. (1999), *op. cit.*, figuras 1 y 2, pp. 69 y 70.

Gráfica 1



La política urbana, como política pública, supone una serie de etapas. En el esquema clásico del “ciclo de las políticas públicas” de Charles Jones, en el cual se distinguen: la *identificación del problema*, la *formulación de la política*, su *implementación o puesta en marcha*, su *evaluación* y su *terminación*¹². Puede afirmarse, en este caso, que si bien el Documento CONPES aquí analizado promete una serie de lineamientos para la optimización de la política de desarrollo urbano, se hace énfasis más bien en el momento de *la implementación* de esta política. Según lo indicado en la introducción del mismo, busca en efecto someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES “un conjunto de acciones encaminadas a *optimizar* la política de desarrollo urbano del Gobierno Nacional” y, por consiguiente, presenta, entre otras, “una propuesta y estrategias para *mejorar la gestión del desarrollo urbano* en Colombia”.

12 Para una presentación sintética del ciclo de las políticas públicas, véase Pierre Muller: *Las políticas públicas*, segunda edición en español para América Latina, traducción de Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas del *Que sais-je?* No. 2354, quatrième édition, septembre de 2003, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, abril de 2006.

Respecto a la implementación, suele asumirse que ésta constituye la parte más sencilla de las políticas públicas perdiéndose de vista que la implementación es por una parte, el resultado de las visiones distintas que los actores tienen de un problema y sus posibles soluciones y por otra, el resultado de la interacción de los actores y sus intereses. Para Eugene Bardach, las palabras se convierten en hechos a través de la implementación, por tanto se supera así la percepción meramente técnica o mecánica que —para algunos— caracteriza a este momento de las políticas públicas.

La implementación de políticas es una cadena causal de eventos que ocurren entre unas condiciones iniciales (concesión de autoridad, competencia, asignación de fondos, acuerdos con participantes,...) y unas consecuencias esperadas o previstas¹³ lo que la convierte en un concepto de la mayor complejidad que exige no perder de vista, para el caso de una política urbana, elementos que bien pueden provenir de dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales.

Ahora bien, una vez planteada la importancia de la implementación de una política, en este caso la política urbana, y teniendo definido el objeto de la misma: *la ciudad*; resulta apropiado precisar algunos conceptos frente al modelo de ciudad enunciado en el Documento CONPES, éstos son: *ciudad compacta*, *ciudad sostenible*, *ciudad equitativa* y *ciudad con capacidad para gestionar y financiar su propio desarrollo*.

En primer lugar, una *ciudad compacta* es una estructura en la que no se interrumpen los elementos urbanizadores porque se mantiene la continuidad de su función y de su imagen. Es una estructura que marca claramente sus límites estrictos con el paisaje del entorno que no debe degenerar en suburbios o periferias antes de decidir su forma de integración a la ciudad¹⁴. La compactación puede incluir aumentos racionales de densidad pero no depende directamente de la densificación¹⁵. En un modelo de ciudad compacta el número y tipo de contactos y nexos, las formas de intercambios y las modalidades de comunicación juegan un papel fundamental dotando de complejidad y diversidad al sistema urbano lo que implica una manera

13 Presuman, J.; Wildavsky, A. (1998), *Implementación*. Fondo de Cultura Económica. México.

14 Bohigas, O. (2002, junio), "Ciudad compactada o ciudad densa", en *El País* (26 junio 2002) Cataluña.

15 El concepto de densidad tiene que ver con el elevado rendimiento del suelo. En el interior de las ciudades existen grandes sectores no construidos o no densificados: plazas, parque, monumentos e instituciones. Véase Bohigas O., *op. cit.*, (2002, junio).

diferente de consumir suelo, energía o materiales. En síntesis, la ciudad compacta, multifuncional, heterogénea y diversa permite un aumento de la complejidad de sus partes internas que es la base para obtener una vida social cohesionada y una plataforma económica competitiva, al tiempo que ahorra suelo, energía y recursos materiales preservándose también los sistemas agrícolas y naturales¹⁶.

El concepto de ciudad compacta —opuesta a la ciudad difusa¹⁷— incluye desde esta perspectiva, la posibilidad de avanzar hacia una *ciudad sostenible* entendida ésta última como el modelo urbano que proporciona “el contacto, el intercambio y la comunicación, aumentando la densidad de información organizada y disminuyendo el consumo de recursos naturales para mantener la organización compleja, reduciendo las disfunciones ambientales, sociales y económicas”¹⁸. La búsqueda de ciudades sostenibles aparece de esta manera como un nuevo objetivo de política pública.

Finalmente, puede afirmarse que el concepto de *ciudad equitativa* está basado en primera instancia en una política de redistribución de la riqueza y de búsqueda por la inclusión social. Sin embargo, tal como lo plantea claramente la brasileña Sonia Fleury, los conceptos de ciudadanía, sociedad civil y *polis* emergen y cobran fuerza con la vida urbana vinculados explícitamente a la construcción de la democracia. Por ello, la ciudad, al implicar la diversidad y pluralidad de sus habitantes y su interconectividad, es también la materialización territorial de la esfera pública, es decir, el espacio donde se encuentran los ciudadanos siendo crucial el proceso de cohesión social¹⁹. Por tanto, el incremento de disparidades y desigualdades

16 Rueda, S. *La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa*. Documentos: La construcción de la ciudad sostenible. [en línea] disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>

17 La “ciudad difusa” es aquella que tiene de todo y mucho pero disperso, separado funcionalmente (las funciones que se desarrollan en sus espacios son limitadas) y segregado socialmente (por diversas causas: nivel de la renta, características étnicas, religiosas, entre otras), uniendo las partes a través de una densa red de carreteras y vías segregadas de transporte. Esta forma de proceder, multiplica el consumo del suelo, de energía y materiales. En este caso, la sostenibilidad de la ciudad no está garantizada y su crecimiento es claramente insostenible. La ciudad difusa es generadora de inestabilidad sobre todo cuando a la reunión de iguales en espacios separados, se añade que los flujos de energía para mantener la estructura y el orden son débiles. Véase Rueda, S. *La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa*. Documentos: La construcción de la ciudad sostenible [en línea] disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>

18 Naredo, J. *La “ciudad sostenible”*. Documentos: La construcción de la ciudad sostenible [en línea] Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a010.html>

19 Fleury, S. (2005), *La ciudad de los ciudadanos*. Ponencia X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración. Chile.

entre los individuos en el espacio urbano genera procesos de exclusión social, entendida ésta como la “no-incorporación de una parte significativa de la población a la comunidad social y política”, separando a los individuos (incluso territorialmente) e impidiendo su participación en la esfera pública²⁰. Revertir esta situación supone la existencia de *políticas públicas urbanas* formuladas e implementadas desde la complejidad y acompañadas de voluntad y coherencia política.

La situación actual: caracterización del sistema urbano colombiano y “crecimiento desequilibrado de las ciudades colombianas”

En su primera sección, dedicada a la “situación actual”, el Documento CONPES trata de dos temas: la *caracterización del sistema urbano colombiano* y lo que llama “*el crecimiento desequilibrado de las ciudades colombianas*”.

- **De la “cuestión urbana” actual en Colombia: la “situación actual del sistema urbano colombiano”**

El Documento CONPES reconoce la importancia que tiene el detenerse a hacer una juiciosa reflexión sobre “lo urbano” o, retomando el título del famoso libro de Manuel Castells, de la “cuestión urbana”, a partir de la siguiente frase: “Al igual que la mayoría de los países de América Latina, Colombia se configura como un país altamente urbanizado, con alrededor de 32 millones de habitantes en zonas urbanas que representan el 72% de la población nacional²¹”. Así, compartiendo la trascendencia del asunto y la problemática planteada por el Documento CONPES, es imperativo explorar y escudriñar dentro del texto las respuestas que pretende dar, con miras a indagar acerca de la existencia real y coherente de una acción pública sobre y a propósito de lo urbano, es decir de *una política pública urbana*.

La pertinencia de abordar el análisis de las políticas públicas urbanas es tanto más grande cuando se considera —según lo indica el documento— que “proyecciones recientes [2004] señalan que el país alcanzará en los próximos

20 Ídem, p. 9.

21 CONPES 3305, (2004), p. 1.

diez años, 40 millones de habitantes en zonas urbanas y 10 millones de habitantes rurales²².

El siguiente cuadro detalla la situación de la población urbana y rural en Colombia a partir de una serie de proyecciones (tasa de variación anual) al año 2015 y 2030.

Tabla 1

Situación de la población en diversos períodos (miles)						
	Población total	Tasa anual de variación	Población urbana	Tasa anual de variación	Población rural	Tasa anual de variación
2005	46.049	1,58	33.371	1,98	12.668	0,52
2015	53.183	1,22	40.601	1,75	12.582	-0,44
2030	63.227	1,00	52.174	1,53	11.052	-1,41
Variación 2005 a 2015	7.144		7.230		-86	
Variación 2005 a 2030	17.188		18.803		-1.616	

Fuente: DANE, 2005.

El “sistema urbano colombiano”, como lo llama el Documento CONPES, “está conformado por asentamientos de diversos tamaños, caracterizado por la primacía de la ciudad capital [Bogotá]”²³. En este sentido, vale la pena recordar que la teoría de la primacía urbana es un intento por darle un cierto rigor analítico y “científico” al concepto, ampliamente intuitivo, de “jerarquía urbana” dentro de un sistema urbano. Trata de establecer unas relaciones matemáticas entre el tamaño, las características y el rango de cada asentamiento urbano y determinar así las reglas que permiten a los elementos del sistema mantenerse como sistema, abordando *in fine* la cuestión, primordial, de la *regulación de este sistema*.

Según el Documento CONPES, esta primacía de la ciudad capital está “seguida por 3 ciudades con población entre 1 y 5 millones de habitantes, 34 ciudades intermedias, con poblaciones entre 100 mil y 1 millón de habitantes, y algo más de mil centros urbanos con menos de 100 mil habitantes”.

22 Ibid., p. 21.

23 Ibid., p. 1.

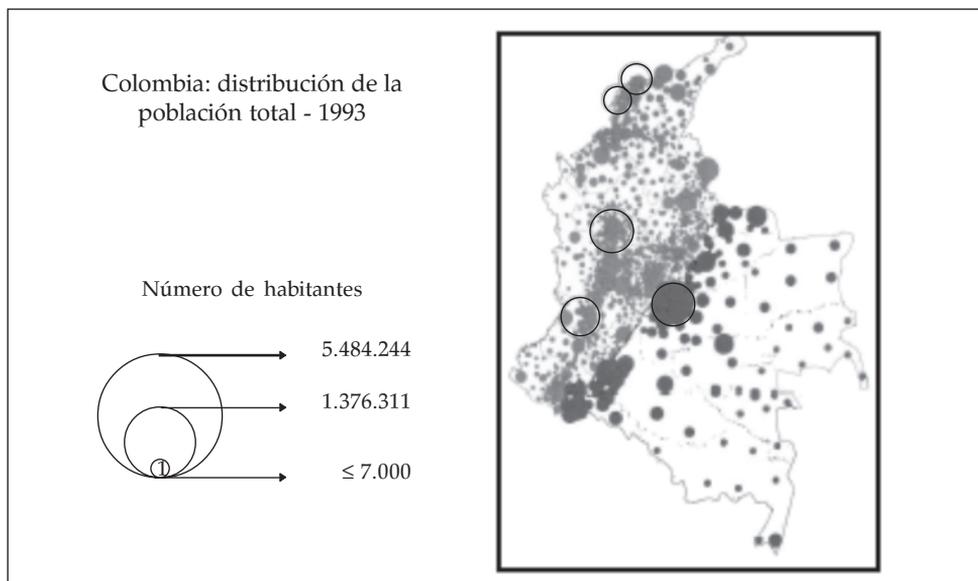
Tabla 2

Rango de población	No. ciudades	Población urbana 2004	%	Población promedio
Más de 5 millones	1	7.014.111	21	7.014.111
Entre 1 y 5 millones	3	5.677.981	17	1.892.680
Entre 500 mil y 1 millón	3	2.192.210	7	730 .737
Entre 100 mil y 500 mil	31	7.687.906	24	247.997
Entre 50 mil y 100 mil	41	2.832.679	9	69.090
Menos de 50 mil	1.019	7.296.248	22	7.160
Total	1.098	32.701.135	100	

Fuente: DANE; Cálculos: DNP-DDUPA.

Geográficamente hablando, estos centros urbanos “se distribuyen en el país en tres ejes: las regiones Andina, Atlántica y Sur Occidental²⁴”. En contraste, otra visión permite presentar dos ejes fuertemente urbanizados y delimitados en una región Atlántica y otra Andina.

Gráfico 1



Fuente: DANE, Censo 1993

24 Ibid., p. 1.

Sobre las características económicas y productivas del sistema urbano colombiano, el Documento CONPES anota que “las 7 ciudades principales generan alrededor del 65% del PIB y concentran el 45% de la población urbana nacional”, donde la capital, Bogotá, aporta “el 22% del PIB y el 21% de la población urbana”. La explicación que el documento ofrece para detallar esta concentración económica del PIB en las grandes ciudades tiene que ver con “sus economías de aglomeración para la producción de bienes y servicios”²⁵.

Pero este PIB urbano se caracteriza por ser, esencialmente, un PIB generado por actividad de servicios, lo que conduce a lo que el Documento CONPES llama una “terciarización de la economía” que “propició un mayor desequilibrio de las estructuras urbanas de las ciudades colombianas, en las cuales antiguas zonas de vivienda fueron incorporadas para el uso comercial y de oficinas, sin los debidos procesos de adaptación, junto con el deterioro y la progresiva obsolescencia de las zonas industriales”²⁶.

Esta es la ocasión para el Documento CONPES de abordar por primera vez el tema del *deterioro urbano* y su contraparte, *la renovación urbana*. Ésta constituirá una de las estrategias de optimización de la política urbana —presente en las conclusiones de este trabajo— que permiten demostrar que, bajo una perspectiva económica del lenguaje, la “ciudad compacta” es el ideal.

- **“La escasez de suelo urbanizable”, ¿un factor explicativo del “crecimiento urbano desequilibrado”?**

Las ciudades colombianas presentan según el Documento CONPES un “crecimiento desequilibrado” que se traduce en tres fenómenos ligados entre sí: 1) *la existencia de asentamientos precarios y de una urbanización informal*; 2) *la escasez de suelo urbanizable*; y 3) *la expansión irracional con despoblamiento y deterioro de la ciudad interior*. Como en casi todo el documento, no hay

25 Concepto frecuentemente utilizado por los economistas para describir la “caja negra” que constituye para ellos una aproximación espacial de los fenómenos económicos. Las economías de aglomeración constituyen una de las bases del análisis espacial neoclásico. Al aglomerarse en un solo sitio (ciudad) empresas del mismo sector (por ejemplo, fabricación de objetos en cuero en el barrio Restrepo de Bogotá) pueden beneficiarse unas de las otras y compartir servicios comunes especializados (por ejemplo, proveedores en productos para teñir el cuero) que no sería posible disponer si estuvieran dispersas.

26 *Ibíd.*, p. 2.

ninguna introducción a los argumentos que se presentan y que son yuxtapuestos.

Sin embargo, una interpretación exegética del texto permite reconstruir el raciocinio siguiente: La *existencia de asentamientos precarios y de una urbanización informal*, que hace que según el Documento CONPES “el 16% de los hogares urbanos se encuentran en precariedad habitacional”²⁷, se explica por la “falta de provisión de suelo para vivienda de bajos ingresos, es decir, por la falta de suelo urbanizable”. Es *esta escasez de suelo urbanizable*²⁸, “unida a su alto nivel de concentración en pocos propietarios”, la que “favorece la especulación en este mercado, obstaculizando la provisión de vivienda a los hogares de bajos ingresos”²⁹.

A su vez, al leer el documento, parecería que no hay políticas públicas claras de expansión de la ciudad³⁰ y tampoco se puede decir que hay políticas públicas de “construir sobre lo construido”, como una forma de compensación de la escasez de suelo urbanizable. En su lugar, el Documento CONPES constata lo que llama una “*expansión irracional con despoblamiento y deterioro de la ciudad interior*”³¹. Ésta se traduce, entre otras, por la “renovación espontánea” o proceso de cambio “predio a predio de uso, sin un plan de conjunto”, donde se aumenta la densidad de la población sin aumentar la infraestructura para soporte de esta densidad. Lo que cuestiona el documento de manera implícita y sin pronunciarse son las condiciones de la puesta en marcha de los planes parciales y otras unidades de actuación urbanística como herramientas incluida en la Ley 388 de 1997.

En conclusión, todo deja pensar que, por lo menos implícitamente, para el Documento CONPES es la *escasez de suelo urbanizable el factor explicativo del “crecimiento urbano desequilibrado”*.

27 Cabe notar que, como en casi todo el texto, el documento no cita las fuentes conceptuales precisas, como por ejemplo, en cuanto al “déficit habitacional cualitativo y cuantitativo” de vivienda.

28 El Documento CONPES estima que esta escasez es del 62%. Esta estimación la hace a partir de una comparación entre la cantidad de suelo de expansión para uso residencial proyectada a 10 años tal como incluida en los POT respectivos de cinco de las siete principales ciudades del país y una cuantificación del déficit habitacional y de la creación de nuevos hogares para estas ciudades: hay suelo de expansión asegurado para 3,8 años y no para 10 años, perspectiva de los POT.

29 CONPES 3305 (2004), p. 3.

30 Cabe anotar que la inscripción con áreas de expansión urbana en el POT es sólo *una parte* de una política pública que incluye la identificación de actores e instrumentos para gestionarlas (por ejemplo, bancos de tierras, participación en plusvalía, etc.).

31 *Ibíd.*, p. 6.

La política nacional relativa a los atributos urbanos

Los atributos urbanos son componentes físicos fundamentales (servicios públicos, suelo urbano, vivienda, equipamiento, transporte y espacio público) del espacio urbano construido y por construir que posibilitan la construcción de la ciudad en la medida que se integran a las dimensiones (política, económica, social, ambiental, cultura) produciendo el espacio urbano, es decir la construcción física e histórica social de la ciudad. (Véase gráfica 1).

El Documento CONPES aborda el tema central de la *política nacional frente a los atributos urbanos* mediante una autocrítica severa a la política nacional desarrollada hasta hoy:

La nación ha enfrentado el desarrollo de las ciudades colombianas en forma desarticulada y discontinua, producto de una *dificultad para formular políticas territoriales* y vincular de manera efectiva el desarrollo urbano con el desarrollo económico y social del país. En los años noventa, se advierte el debilitamiento de la actuación pública nacional con sentido territorial, junto con el *predominio de la intervención sectorial poco coordinada en los territorios*³²

Asimismo, el documento constata que:

La relación entre entes territoriales y el Gobierno Nacional ha observado cambios importantes desde los ochenta, originados inicialmente en el proceso de descentralización y profundizados con la Constitución Política de 1991, basados en la autonomía de los entes territoriales como principio de organización de la nación y en la adopción de principios constitucionales que afectan en forma determinante el desarrollo urbano: función social y ecológica de la propiedad, participación en plusvalía y definición del urbanismo como función pública³³.

Textos normativos como la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo —Ley 152 de 1994— y la Ley de Desarrollo Territorial —Ley 388 de 1997— han permitido por cierto (es el caso de los Planes de Ordenamiento Territorial) “generar capacidades institucionales” —que el documento no precisa—, pero “sólo algunos municipios lo han alcanzado con éxito en relación con los instrumentos de gestión”. En la mayoría de los casos, los procesos de articulación entre POT y Plan de Desarrollo Municipal³⁴ “no son los

32 En términos de Jean-François Jolly, se trata de una preeminencia de la sectorialidad sobre la territorialidad. (Véase “Gobierno y gobernanza de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas”, en *Desafíos*, No. 12, Universidad del Rosario, Bogotá, 2005, pp. 52-85).

33 CONPES 3305 (2004), p. 8 (cursivas no originales).

34 Era uno de los propósitos fundamentales de los autores de la Ley 388 de 1997 según los documentos de explicación de los POT difundidos por el Ministerio de Desarrollo Económico al entrar en

adecuados”, y no se ha tenido el cuidado de analizar las razones de este hecho. “El plan [de desarrollo] se ve recurrentemente como un documento para cumplir con las ‘formalidades de la ley’, pero en realidad no ejerce una función planificadora de largo plazo”, concluye de manera apresurada el documento, sin considerar las dificultades que tuvieron los alcaldes para elaborar los primeros Planes de Ordenamiento Territorial.

Es decir, mientras los planes de desarrollo —nacional, departamental o municipal— son ejercicios de corto plazo, muchas veces con enfoques sectoriales, el Plan de Ordenamiento Territorial es una apuesta de largo alcance, que trasciende proyectos políticos o cambios administrativos, condición que debe reflejarse en la optimización de la “utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras³⁵”.

Si bien no existe en el Documento CONPES un intento por lograr una definición de los *atributos urbanos*, una matriz sintética (reproducida en anexo) intitulada *Descripción y evolución reciente de los atributos urbanos* resume la situación en cuanto a Diagnóstico sectorial, Entidades nacionales competentes, Tipo de intervención nacional, Programas nacionales vigentes, Inversión reciente, Impacto sectorial, Inversión nacional proyectada, Competencias locales, Participación del sector privado y/o solidario para cada uno de lo que el documento llama “*los ejes sectoriales de vivienda, espacio público, transporte, servicios públicos domiciliarios y equipamientos*”, lo que nos señala la naturaleza y especificidad de los atributos urbanos referidos en el Documento CONPES.

Al iniciar lo que podría considerarse como el esbozo de un análisis de la política pública nacional frente a los atributos urbanos, el documento evidencia el “gran reto para afrontar los principales problemas de las ciudades colombianas” que “consiste en *articular los elementos atomizados de los ejes sectoriales*, así como las acciones de la administración pública en sus diferentes niveles territoriales, el sector privado y la comunidad en *una estrategia integral de desarrollo urbano*”.

vigencia la ley. Véase por ejemplo, Ministerio de Desarrollo Económico - Dirección General de Desarrollo Territorial y Urbano: *Modelo de ordenamiento territorial*, Cartilla No. 2, serie “Consolidando el POT”, Bogotá, 1998.

35 Ley de Desarrollo Territorial. Ley 388 de 1997. Artículo 6.

Si bien la matriz presenta, de manera detallada, para cada uno de los atributos urbanos las principales inversiones adelantadas por el gobierno tanto a nivel nacional como local, su impacto reciente y los programas en ejecución, las conclusiones a las que llega el Documento CONPES son muy generales y no constituyen un análisis real de los esquemas de acción institucional de la nación y su articulación con los de las entidades territoriales y del sector privado.

La gestión del desarrollo urbano

La gestión del desarrollo urbano, última sección del Documento CONPES antes de las recomendaciones finales, empieza por una afirmación según la cual “la optimización de la política urbana parte de *la definición de un modelo de ciudad* a ser integrado en las políticas e inversiones de la nación en los centros urbanos, respondiendo a la problemática descrita³⁶”.

Si bien es cierto que el modelo *implícito* de ciudad al cual se refiere el Documento CONPES es el de la “ciudad compacta” y que de alguna manera, el documento resumió “la problemática” del desarrollo de las ciudades colombianas a la luz de este modelo, no deja de ser una petición de principio concluir que “de esta forma, son *deseables ciudades densificadas*” (cursivas no originales). La argumentación a favor de ciudades densificadas descansa esencialmente en la afirmación, por cierto coherente con la problemática, de que

esta configuración estimula la concentración de actividades, disminuye los desplazamientos entre las áreas residenciales y los servicios urbanos y el empleo, favorece la reutilización de infraestructuras y estructuras existentes, promueve la utilización del transporte público y otros medios alternativos, reduce la presión sobre el poco suelo urbanizable y evita el sacrificio de áreas de conservación³⁷.

La afirmación de la “evidencia” empírica de que en resumen *a mayor densidad, menores NBI*, es muy discutible, sobre todo cuando el aumentar las densidades implica preparar la ciudad para esto, con readecuación y dotación de infraestructura que permita estas maromas urbanas. Aunado a los grandes retos que implicaría un proceso de renovación urbana, grandes centros de vivienda y el mejoramiento y recuperación de condiciones ambientales propias de centros dispersos.

36 CONPES 3305 (2004), p. 13.

37 *Ibíd.*, p. 13.

Cuando el Documento CONPES aborda las “condiciones urbanísticas mínimas” o los “parámetros mínimos que garanticen la calidad ambiental” del modelo de ciudad propuesto, aquellas se parecen más a una lista de mercado de buenas intenciones de diversa índole que al resultado de un análisis concienzudo de la problemática del desarrollo urbano.

Según el documento, las condiciones urbanísticas mínimas deben estar

orientadas a: generar una densificación planificada, es decir, con alturas controladas y con desarrollo de espacio público proporcional a las densidades determinadas; garantizar la creación de espacios públicos peatonales tanto para la ciudad construida como para las áreas de expansión; contar con la infraestructura necesaria para la utilización de medios alternativos de transporte, con la generación de su respectiva infraestructura, asociada a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo - SITM; incluir en el sistema de espacio público los frentes de los cuerpos de agua, adecuándolos con la infraestructura necesaria; garantizar la funcionalidad de las áreas residenciales de las ciudades por la existencia de equipamientos; promover la participación del sector privado en el desarrollo de operaciones urbanas a través de los instrumentos de gestión previstos en los Planes de Ordenamiento Territorial y de la implementación de los SITM³⁸.

Cabe anotar que se encuentran aquí mezcladas consideraciones y reivindicaciones “ambientales” (*v. gr.* “incluir en el sistema de espacio público los frentes de los cuerpos de agua”), “económicas” (*v. gr.* “promover la participación del sector privado en el desarrollo de operaciones urbanas a través de los instrumentos de gestión previstos en los Planes de Ordenamiento Territorial), “urbanísticas” (*v. gr.* “densificación planificada, es decir, con alturas controladas y con desarrollo de espacio público proporcional a las densidades determinadas”), etc. En consecuencia, no se ve como un centro compacto completamente consolidado, se debe destapar para aumentar sus espacios públicos con la recuperación de los escenarios naturales, cuando éstos ya no existen.

Finalmente, se puede decir que, evidentemente, las siete estrategias propuestas:

Impulso a la renovación y redensificación urbana; mejorar las condiciones de los asentamientos precarios; promover los mecanismos de generación, mejoramiento y sostenibilidad del espacio público; mejorar la movilidad; prevención y mitigación de riesgos ambientales urbanos; mejorar la calidad de las áreas de expansión urbana; ajuste institucional y normativo³⁹,

38 Ídem., pp. 13-14.

39 Ídem., pp. 14-19.

son coherentes con el alegato a favor de la “ciudad compacta” y las carencias observadas (aun cuando no argumentadas) del desarrollo urbano, lo mismo que las siete “recomendaciones” que les corresponden.

Conclusiones

El resumen selectivo y crítico del Documento CONPES 3305 que se presenta aquí permite al Grupo Políticas Urbanas como grupo de investigación interfacultades e interdisciplinario, esbozar las siguientes conclusiones que constituyen un punto de base para futuras investigaciones:

En cuanto a la forma del documento, ésta se caracteriza por ser práctico y pragmático, lo que explica sin duda porqué no se hace ninguna referencia bibliográfica ni “conceptual” o de marco teórico, limitándose a evocar conceptos que suponen “de dominio público” para el lector, miembro del CONPES, y entonces considerado como un “especialista”. En consecuencia, es fácil mostrar que los “referenciales” para citar a Pierre Muller⁴⁰ son múltiples y pertenecen a disciplinas muy diferentes, aun cuando tengan todas que ver con “lo urbano”: ciudad compacta, ciudad sostenible, ciudad equitativa, ciudad con capacidad de gestionar y financiar su propio desarrollo. El resultado es un documento sincrético.

En cuanto a la política urbana, el Documento CONPES, más allá de sus fallas estructurales en cuanto a lo que podríamos llamar su “construcción como discurso”, permite evidenciar cuáles son los *puntos de interés de la actual administración en cuanto a política(s) de desarrollo urbano y los “referenciales”, heterogéneos, a los cuales ésta se acoge*, de una u otra forma. En otros términos, la pregunta de investigación por responder es la de saber *cuál es el grado de conceptualización de la actual política pública urbana en Colombia*.

*En cuanto a las líneas de investigación del Grupo de investigación Políticas urbanas*⁴¹, se confirma la relevancia del tema de la “Gobernabilidad, gobierno,

40 Véase en Pierre Muller, *op. cit.*, capítulo 2, una explicitación del concepto de referencial de una política pública.

41 Según el Plan estratégico registrado en Colciencias, las cinco líneas de investigación del Grupo Políticas Urbanas son las siguientes: 1. Gobernabilidad, gobierno, gobernancia, políticas económicas y políticas públicas. 2. Territorio, construcción física y social del territorio, Espacio región, Espacio público. 3. Población, desarrollo humano y Hábitat. 4. Usos, costumbres y derecho (poder normativo de lo fáctico, legislación, normatividad). 5. Derecho a la ciudad, inclusión social, concertación. Grupo Políticas Urbanas: *Plan Estratégico*, GrupLAC, Colciencias, noviembre de 2005.

governancia, políticas económicas, políticas públicas” que constituye la primera línea. Uno de los puntos de enfoque particular de esta línea podría ser el *análisis* (no hecho en el documento e inédito) “de los esquemas de acción institucional de la nación y su articulación como los de las entidades territoriales y del sector privado” que, como lo indica el documento, “permita captar los cuellos de botella y plantear revisiones del mismo”.

Asimismo, otro tema de investigación del grupo se refiere al problema clave de *la escasez de suelo urbanizable y del crecimiento urbano desequilibrado*, de un lado, y la cuestión más específica de la dificultad (y necesidad) de implementar medidas de *renovación urbana o “el construir sobre lo ya construido”*, del otro. Se trata de un eje temático interdisciplinario que puede concretarse en un proyecto de investigación dedicado al análisis de instrumentos financieros como la participación en plusvalía o de instrumentos de gestión del suelo como los Planes parciales y otras Unidades de actuación urbanísticas.

Referencias

- BOHIGAS, O. (2002, junio), *Ciudad compactada o ciudad densa*, en *El País* (26 junio 2002) Cataluña, España.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. (1998), *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. España, Taurus.
- DNP - Ddupa. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano*, Documentos CONPES 3305, 23 de agosto de 2004.
- FLEURY, S. (2005), *La ciudad de los ciudadanos*. Ponencia X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración. Chile.
- GIRALDO ISAZA, F. (1999), *Ciudad y crisis: hacia un nuevo paradigma*. Colombia, Tercer Mundo Editores.
- JOLLY, J. (2005), *Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas*, revista *Desafíos*, No. 12, Bogotá, Universidad del Rosario, 52-85.
- JOLLY, J. (2004), “Algunos aportes para la conceptualización de la política pública de vivienda de interés social-VIS”, *Papel Político*, No. 16, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 77-102.
- LINDBLOM, C. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*. MAP. Madrid.
- MULLER, P. (2006), *Las políticas públicas*, segunda edición en español para América Latina, traducción de Jolly y Salazar Vargas del *Que sais-je?* No. 2354, quatrième édition, septiembre de 2003, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Ministerio de Desarrollo Económico - Dirección General de Desarrollo Territorial y Urbano (1998): *Modelo de ordenamiento territorial*, Cartilla No. 2, serie "Consolidando el POT", Bogotá.

NAREDO, J. *La "ciudad sostenible"*. Documentos: La construcción de la ciudad sostenible [en línea], disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a010.html>

Plan de Desarrollo Nacional: El Salto Social. Política Urbana del Salto Social. (1993), *Ciudades y ciudadanía*.

PRESUMAN, J.; WILDAVSKY, A. (1998), *Implementación*. Fondo de Cultura Económica. México.

RUEDA, S. *La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa*. Documentos: La construcción de la ciudad sostenible. [en línea], disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>

SUBIRATS, J. (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. MAP. Madrid.

Anexo 1⁴²

Descripción y evolución reciente de los atributos urbanos

	Vivienda de interés social	Agua potable y saneamiento	Transporte urbano masivo
Diagnóstico Sectorial	1.5 millones de hogares con déficit cuantitativo y 870.000 con déficit cualitativo. Dependencia a subsidios nacionales y parafiscales, y baja participación del sistema financiero. El sector formal atiende sólo el 56% de la demanda anual de vivienda.	Existen altas coberturas urbanas (98% acueducto y 91% alcantarillado; 2003). Persisten diferencias interregionales en términos de cobertura y calidad del servicio. Deficiencia en el esquema de subsidios y contribuciones. No existen incentivos para el buen uso de las transferencias a los municipios.	Sobreoferta cercana al 35%. Elevada edad promedio de los vehículos. Ineficiente utilización de la infraestructura. Alto nivel de accidentalidad. Deficiente operación del tráfico (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006).
Entidades nacionales competentes	Fonvivienda, MAVDT, Cajas de Compensación, FNA, Caja de Vivienda Militar, Findeter y Fondo Nacional de Garantías.	MAVDT, Superservicios, CRA y Findeter.	Ministerio de Transporte, DNP y Findeter.
Tipo de intervención nacional	Subsidio a la demanda y asistencia técnica.	Transferencias, cofinanciación y asistencia técnica.	Financiación y asistencia técnica.
Programas nacionales vigentes	Subsidios de vivienda urbana. Líneas de créditos, microcréditos y garantías para VIS. Exenciones tributarias a la inversión privada. Nuevo régimen de arrendamientos.	Financiación de infraestructura a través de recursos de audiencias públicas a nivel nacional (Art. 6 PND). Programa de modernización empresarial. Proyectos en la Costa Pacífica.	Programa Nacional de Transporte Urbano: Sistemas Integrados de Transporte Masivo. Reestructuración de rutas. Gestión de tráfico. Recuperación de espacio público.
Inversión reciente	De 1999 a 2003 (promedio anual): • Nación: \$0.56 billones • Local: \$0.22 billones • Hogares: \$0.55 billones • Total: \$1.33 billones	De 1995-2002 (promedio anual) Nación: \$0.17 billones SGP: \$0.25 billones Municipios y otros: \$0.44 billones Total: \$0.87 billones	US\$ 214 millones (de 2000 a 2004). Incluye SITM de Bogotá, Cali y Pereira.
Impacto sectorial	En el período 1999-2003 se financiaron 300.000 soluciones VIS. Reactivación del sector: D PIB edificaciones 2003 de 19,2%	Incrementos de cobertura urbana: Acueducto 1996: 97,5% - 2003: 97,9% Alcantarillado 1998: 89,9% - 2003: 91,2%	Reducción de tiempos de viaje y costos de operación, generación de empleo, disminución de la accidentalidad vial e incremento en la seguridad ciudadana, impacto social y ambiental favorable.
Inversión nacional proyectada	Para el período 2004-2006 se espera financiar 100.000 soluciones cada año con una inversión promedio anual de \$0.7 billones (incluyendo parafiscales).	De recursos de audiencias públicas se dispone para el período 2004-2007 de \$0.36 billones. Adicionalmente están los recursos del Sistema General de Participaciones (aprox. \$0.7 billones anuales).	US\$1.7 millones, con inversiones hasta 2016.
Competencias locales	Los municipios entregan subsidios locales. Se están eliminando o transformando los fondos de vivienda local, transfiriendo sus responsabilidades al sector privado o solidario.	Prestación del servicio directamente o a través de operadores privados especializados. Administración del esquema de subsidios y contribuciones.	Planeación, gestión, regulación y control de tránsito y transporte. Identificación de necesidades de inversión y contrapartida de las inversiones nacionales en transporte masivo.
Participación del sector privado y/o solidario	La construcción de VIS está totalmente delegada al sector privado. Para promover más inversión privada se crearon fondos inmobiliarios y se modificó el régimen de arrendamientos.	Operadores privados han sido vinculados a la prestación de servicios.	Participación privada en la operación del transporte urbano y el transporte urbano masivo.

(Continúa)

42 Tomado del Documento CONPES 3305 Lineamientos para optimizar la Política de Desarrollo Urbano.

(Continuación)

	Suelo y ordenamiento territorial	Equipamientos	Espacio público
Diagnóstico Sectorial	Subutilización del suelo urbano consolidado y de expansión urbana. Algunas normas urbanísticas limitan desarrollo de VIS T. 1 y 2. Baja capacidad de gestión de los municipios y articulación con nivel regional. Conflictos de uso del suelo urbano en áreas de suelo de protección por Ley 2ª de 1956	Mejora en la construcción y operación de equipamientos e infraestructura urbana de importancia nacional. Insuficiencia y, recurrentemente, mal estado de los equipamientos.	Índices muy bajos de EP por habitante. Inexistencia de instituciones encargadas del espacio público en municipios y distritos. Vacíos legales y debilidades en el cumplimiento de las normas. Invasión y ocupación indebida del espacio público. Falta de estandarización en procesos de diseño y construcción
Entidades nacionales competentes	MAVDT, IGAC, y a nivel regional las Corporaciones Autónomas Regionales.	Aerocivil, Ministerio de Transporte, Ministerio del Interior y de Justicia, DNP y Findeter.	MAVDT, Ministerio de Cultura, Coldeportes y Findeter.
Tipo de intervención nacional	Asistencia técnica.	Facilitación, otorgamiento de garantías	Asistencia técnica.
Programas nacionales vigentes	Programa de "generación de instrumentos y capacidad de gestión del desarrollo urbano regional". Actualización del decreto 1052 de 1998- licencias de construcción. Asistencia. Técnica municipios y regiones para POT, bancos inmobiliarios, renovación urbana, entre otros.	<i>Puertos y aeropuertos:</i> Esquema de concesiones para la construcción y operación de infraestructura, bajo un esquema de riesgo compartido <i>Cárceles:</i> Inversión directa con progresiva vinculación de agentes privados.	Programa de asistencia y acompañamiento a proyectos de espacio público en las ciudades colombianas. Reglamentación de uso del espacio público.
Inversión reciente	El MAVDT ha destinado de 2000 a 2004 \$ 2.900 millones en asistencia técnica.	<i>Puertos y aeropuertos:</i> N.d. <i>Cárceles:</i> \$59.434 millones (promedio 1999-2003)	A nivel local, los municipios han invertido en los últimos 6 años en promedio \$30.000 millones para construcción plazas y parques y \$70.000 millones en escenarios deportivos (Fuente: DNP-DDT).
Impacto sectorial	972 municipios (89% del total del país) con POT adoptados. Políticas de gestión de suelo en proceso de implementación.	Mejoramiento de la provisión y el estado de la infraestructura bajo el esquema de participación privada, en un marco de riesgo compartido.	La recuperación y generación de EP ha tenido efectos importantes en la calidad de vida de las ciudades. En el caso de Bogotá la cantidad de m ² /hab. pasó de 3.2 m ² en 1998 a 5.9 m ² en 2000.
Inversión nacional proyectada	Para asistencia técnica el MAVDT dispone de aprox. 700 millones anuales entre 2005 y 2006. Se están gestionando recursos de cooperación internacional.	<i>Puertos y aeropuertos:</i> N.d. <i>Cárceles:</i> \$0.56 billones para un período de 10 años.	Excepto la inversión de mejoramiento del espacio público en los corredores de SITM, no hay proyectos o programas particulares de gran inversión. Esta inversión puede ser aproximadamente \$33.250 millones.
Competencias locales	Los municipios son los encargados directos de regular el mercado del suelo urbano. Los departamentos y áreas metropolitanas se encargan de dictar directrices sobre aspectos estructurales.	Identificación de las necesidades de inversión.	El desarrollo del espacio público es competencia exclusiva de los municipios.
Participación del sector privado y/o solidario	Con los instrumentos de gestión se busca involucrar a inversionistas privados y propietarios de tierras en la provisión de suelo urbano.	Participación privada en la financiación, construcción y operación de infraestructura.	Particulares: pueden administrar el espacio público por contratos con el municipio. Asociaciones cívicas y/o comunitarias: mantenimiento. Sociedad de Mejoras y Ornato del Municipio.