

# Cinco Fases de Urbanismo en Colombia

JUAN CARLOS DEL CASTILLO DAZA

Profesor Departamento de Urbanismo

El Urbanismo en Colombia, hasta la expedición de la Ley 388 de 1997, ha sido una experiencia básicamente municipalista. Surge inicialmente como un esfuerzo importante que realizan las ciudades mayores en las primeras décadas del siglo xx. Después de desplegado este esfuerzo, se afianza en el país la idea de que el desarrollo urbano es una competencia y responsabilidad exclusiva de los municipios, y en consecuencia el Urbanismo, como practica pública, es concebido también como una función propia de este tipo de entidad territorial. La Nación y los Departamentos no han asumido en Colombia competencias urbanísticas de significación.

La reducción del Urbanismo al ámbito de las competencias municipales ha debilitado la presencia y las actuaciones del Estado en la orientación del desarrollo Urbano en el país. El presente artículo intenta analizar la evolución del Urbanismo en Colombia dentro de esta perspectiva general, e identifica cinco fases en su evolución.

## **La experiencia urbanística y del planeamiento urbano en Colombia en las últimas décadas**

Vista en perspectiva, la experiencia colombiana presenta una evolución en la cual se reconocen por lo menos cinco etapas que señalaremos sucintamente:

### **1. Primer urbanismo municipal de las ciudades mayores**

En Colombia el urbanismo surge como una experiencia estrictamente municipal desarrollada por las ciudades mayores del país: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Esta primera versión del urbanismo municipal se apoya en sus inicios en el uso de reglamentos que regulan las edificaciones. Evoluciona posteriormente hacia la aplicación de planes urbanísticos que pretenden regular los nuevos crecimientos urbanos (barrios, áreas industriales). En esta primera fase no existe legislación nacional de carácter específicamente urbanístico -el urbanismo lo regula el código de policía- ni competencias urbanísticas ejercidas por el Estado, diferentes a las que despliegan las ciudades.

### **2. El urbanismo de los planes reguladores**

La segunda fase del desarrollo del urbanismo y el planeamiento, corresponde a la aplicación por parte de las tres ciudades mayores del instrumento de los planes reguladores. Significa el contacto del "urbanismo municipal" en Colombia, con la experiencia y la cultura urbanística internacional que ha construido las bases conceptuales y operacionales que se utilizan desde la década del 20 en varias ciudades en el mundo. Debe valorarse este período como un esfuerzo importante que siguen realizando las tres capitales, producto de lo cual se incorpora por primera vez en el país en la legislación nacional una disposición en la cual se señala la obligatoriedad para un rango de ciudades la elaboración del plano regulador y por otra parte, se hace el esfuerzo para contratar equipos de urbanistas de reconocido prestigio internacional para el diseño de los planes reguladores. Posteriormente, las oficinas de planea-

ción de estas tres ciudades se ocuparan del adiestramiento y familiarización con la base conceptual y operativa de dichos planes.

### **3. La "explosión urbana" y el debilitamiento del Urbanismo**

La tercera fase está marcada por un contexto contradictorio: al tiempo que se asiste en el país al fenómeno que ha sido característico en el siglo xx, al que se le ha denominado la "explosión urbana" (concentración acelerada de la población y crecimiento espectacular de las áreas urbanas), se produce un debilitamiento del urbanismo como función pública.

La razón básica está vinculada a la actitud que toma el estado y la dirigencia nacional frente al proceso de urbanización y al modelo económico del país sustentado en una "agricultura moderna". La concentración de todas las expectativas del desarrollo económico y social en un modelo que concebía el papel de la ciudad en términos similares a los que había desempeñado en el siglo XIX - centro del poder administrativo y sitio de residencia de clases urbanas reducidas- y buscaba retener la mayor parte de la población y de la fuerza laboral en el campo, significó en Colombia una pérdida de visión del sector público en el campo del desarrollo urbano.

Los esfuerzos que habían acumulado las tres ciudades mayores del país y que continuaron desplegando aisladamente por algún tiempo, fueron debilitándose frente a las preocupaciones del estado central. El urbanismo en Colombia continúa desenvolviéndose en un ámbito estrictamente municipal, pero reducido a un esfuerzo un poco solitario de tres ciudades.

### **4. La crisis urbana y la reedición del urbanismo municipalista**

La cuarta fase que se puede identificar en la evolución del urbanismo, corresponde a la reacción que se produjo en el país frente a la irrupción de una crisis urbana de amplias proporciones.

En las décadas del 70 y del 80 se afianza la revolución demográfica en el país, de tal manera que se va invirtiendo la distribución de la población sobre el territorio, y con ella la distribución del empleo, los recursos, la infraestructura y las inversiones. Sin

embargo este proceso, se desarrolla espontáneamente bajo las presiones de una economía que se va urbanizando contra la corriente y sin una dirección confluyente en las políticas del estado.

La década del 80 es el escenario de una intensa crisis que irrumpe en varias ciudades colombianas. Esta crisis tiene expresión en el apareamiento de grandes periferias urbanas en donde se concentra la pobreza y las deficiencias urbanas, el deterioro de los servicios públicos que constituyeron el esfuerzo mas significativo de las ciudades hasta ese momento y la crisis de la política de vivienda. Este conjunto de factores fueron propulsores de una serie de protestas urbanas, con lo cual se evidenció un problema de ingorbenabilidad en la ciudad colombiana.

La Ley 9ª de 1989 intenta ofrecer una respuesta a la crisis. Aunque se acerca a uno de los problemas centrales que está en la base de la crisis -el problema del suelo- reedita la concepción imperante en Colombia bajo los tintes de un "urbanismo municipalista". El eje de esta concepción del urbanismo está sustentada en la idea de que el desarrollo urbano es una dimensión de escala municipal y en consecuencia la responsabilidad y las competencias fundamentales pertenecen al municipio. La nación y las regiones se limitan su labor al reconocimiento por vía legislativa de estas competencias. Pero además esta concepción se complementa con la idea de que el papel del municipio se limita a los marcos normativos que regulan entre la administración y los propietarios y promotores ciertos derechos de uso, urbanización y construcción.

### **5. El urbanismo como función pública y de dimensión nacional**

La quinta fase se identifica con la revisión contemporánea efectuada tanto a la Ley 9ª de 1989, como al desarrollo mas reciente de las ciudades en Colombia. La crítica que se ha elaborado desde el ámbito desde el urbanismo señala la necesidad de superar el ámbito "municipalista" para proponer una dimensión nacional al problema del desarrollo urbano, lo cual implica la adopción de competencias urbanísticas a nivel del estado nacional y las regiones.

Por otra parte, se empieza a reconocer las profundas transformaciones que han operado en el ordenamiento del territorio, a partir de la consolda-

ción de las ciudades y de la formación de una red urbana a escala nacional que ha dado lugar a nuevas formas territoriales, distintas a los municipios, que se expresan principalmente en la aparición de fenómenos metropolitanos y en el fortalecimiento de centros urbanos regionales que influyen el crecimiento de redes de ciudades intermedias y menores.

El caso Colombiano (similar al de otros países latinoamericanos) se ha caracterizado básicamente por lo siguiente:

- Se mantiene la tradición de la debilidad estatal en el campo del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.
- La política urbana del estado en general se mantuvo en el campo de orientar inversión pública en los servicios públicos y en la vivienda social, y su última evolución ha sido la de trasladar parte de estas responsabilidades a los municipios y al sector privado.
- En materia de desarrollo urbano y ocupación del territorio se ha confiado el papel fundamental a las fuerzas del mercado.
- Se debilitó sensiblemente el planeamiento urbanístico y territorial y se produjo una regresión a las formas del urbanismo de finales del siglo xix y comienzos del xx, cuyo énfasis se centró en los reglamentos de edificaciones.
- Se ha acentuado el distanciamiento entre los objetivos de la política económica y el manejo del territorio y el desarrollo urbano.
- No se ha avanzado en la organización administrativa para el ejercicio de las competencias urbanísticas públicas a nivel de la Nación y los Departamentos.
  - A pesar de las intenciones de la ley 9ª de 1989, no se avanzó en el tema de la regulación del suelo, los mecanismos de gestión y la aplicación de las

obligaciones urbanísticas que se desprenden de la concesión de derechos sobre el suelo, como la retribución de plusvalías, las compensaciones, etc.

La discusión urbanística de la última década ha hecho énfasis entonces en la necesidad de reforzar la consideración del papel de la ciudad y la dimensión territorial en el desarrollo futuro, en la necesidad de la formulación de políticas públicas en estas materias, en la definición de las competencias urbanísticas del Estado, en la recuperación del urbanismo y del planeamiento como funciones públicas indelegables, en la adopción de una legislación urbanística y del suelo y en la creación de una organización administrativa adecuada a nivel nacional, departamental y municipal, entendida como la organización de servicios técnicos de urbanismo competentes, responsables de poner en práctica una política urbana y un sistema de planeamiento urbanístico y territorial.

Por otra parte, en el ámbito del planeamiento, se ha identificado la necesidad de fortalecer el planeamiento urbanístico, incorporando las diferentes escalas que se han experimentado, como los planes generales de ordenamiento, los planes parciales y especiales y los proyectos de urbanización. Es necesario revisar también la tendencia que se ha ido produciendo en el país, del retorno hacia los instrumentos urbanísticos de comienzos de siglo, que tuvieron como objetivo fundamental la regulación normativa de las edificaciones individuales a través de códigos urbanísticos, instrumentos que se han ido fortaleciendo en varias ciudades colombianas en reemplazo de los planes urbanísticos. Estas consideraciones han alimentado la reforma de la Ley 9a. de 1989, cuya expresión normativa es la expedición de la Ley 388 de 1997.

Ciudad Universitaria, Octubre de 1997