

Editorial.

Urbanización y metropolización: economía y planeación urbanas para el siglo xxi

IB Omar Rolando Rodríguez Torres. Economista. Doctor en Políticas Públicas y Análisis de Política de la Universidad de Maastricht, Maastricht, Países Bajos. Magíster en Economía con Profundización en Teoría y Política Económica de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
Correo electrónico: orrodriguez@unal.edu.co

Desde los inicios del proceso global de urbanización —y, en particular, del proceso de urbanización de los países de América Latina—, las ventajas y desventajas de la vida en las ciudades han ido mutando conforme ha cambiado el propio proceso de urbanización. De una migración campo-ciudad, se dio paso a dinámicas de migración ciudad-ciudad, típicamente desde ciudades de menor hacia mayor primacía, o entre grandes urbes; así como a procesos de crecimiento orgánico de la población urbana, fenómenos que, al acumularse, han derivado en conurbación y, más recientemente, en metropolización. En este sentido, el énfasis en la dimensión física de las ciudades ha evolucionado hacia la búsqueda de un desarrollo equilibrado entre dicha dimensión y el componente humano de las ciudades y los territorios.

En consonancia con ello, han cambiado también las preocupaciones y responsabilidades de los gobiernos nacionales y locales, planteando retos adicionales en la relación nación-ciudad. Mientras que, en sus inicios, la atención se centraba en las condiciones de salubridad y, en cierta medida, de habitabilidad —reforzando el énfasis en la dimensión física—, hoy la densificación y la posterior metropolización presentan desafíos complejos y demandan esfuerzos sustantivos de coordinación. Entre los desafíos actuales pueden mencionarse la presión sobre los sistemas naturales y de soporte ecológico; la exigencia de garantizar la prestación de servicios públicos locales básicos —agua, saneamiento básico, salud y educación—; y la provisión de servicios públicos de mayor jerarquía, como espacio público, seguridad, movilidad, habitabilidad y gestión de residuos. Todo ello ocurre en un contexto que demanda a las ciudades habilitar condiciones para mejorar la productividad y el bienestar.

Desde la década de los 70, Lauchlin Currie (1988) planteó, para el caso colombiano, serias advertencias en relación con la urbanización. Entre otros aspectos, advirtió sobre la predominancia del uso del carro particular, la densificación y el crecimiento de las ciudades —discusión asociada al tamaño urbano óptimo—, así como sobre

la planeación del desarrollo urbano, introduciendo el concepto de “ciudades dentro de ciudades”. Este último se formuló bajo una lógica intervencionista, propia de su época, en la que predominaban políticas de corte keynesiano. En *Urbanización y desarrollo* (Currie, 1988) recoge algunas de sus ideas sobre desarrollo urbano, las cuales serían posteriormente adoptadas en varios documentos de política pública del CONPES (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 1974; 1975; 1979).

En contraposición a esta orientación intervencionista, las posturas liberales de los años 80 y 90 promovieron la consolidación de mercados inmobiliarios y de provisión de servicios públicos. Sin embargo, a inicios del siglo XXI se hicieron evidentes los límites de los resultados esperados mediante la asignación del mecanismo de mercado. El orden espacial constituye, posiblemente, uno de los mejores ejemplos de dichos límites, pues los resultados colectivos derivados de la agregación de procesos de decisión individuales han generado patrones de organización urbana que intensifican la segregación y fragmentación socioespacial, así como la desigualdad y la inequidad. Tras más de tres décadas de apertura económica y de políticas públicas orientadas al libre mercado, las ciudades aún no logran transmitir plenamente las ventajas del crecimiento económico ni reducir las desigualdades y la segregación socioespacial.

En un contexto de disparidad territorial, con profundización de brechas entre regiones y dentro de ellas, y sumado al fenómeno de metropolización, nos encontramos en un punto de inflexión en el cual se requiere empezar a buscar un mejor equilibrio entre el mercado y la intervención pública. La acción pública se justifica para alcanzar resultados socialmente óptimos mediante la promoción de acciones coordinadas y el diseño de instrumentos que permitan la alineación de los incentivos individuales con los objetivos colectivos. Esto exige a los gobiernos urbanos mejorar su comprensión del funcionamiento de los mercados y de los procesos demográficos, tanto poblacionales como empresariales; es decir, comprender con mayor detalle las preferencias, motivaciones y expectativas de los agentes sociales —personas, hogares y empresas—, y entender los mecanismos causales que operan en sus interacciones.

Para concretar este propósito, los gobiernos urbanos deben revisar y ajustar sus sistemas de monitoreo y sus estructuras de procesamiento de información. Si bien en Colombia el sistema de producción de información estadística se ha robustecido en los últimos años y se ha venido actualizando en consonancia con las tendencias globales, aún debe fortalecerse para responder a necesidades de información con mayor precisión espacial. Aunque la disponibilidad de datos georreferenciados ha aumentado, persisten vacíos de información significativos sobre extensos territorios del país, así como persisten la desigualdad y concentración de las capacidades de procesamiento de dicha información en las ciudades.

Aunque la Ley 2335 de 2023 aseguró la periodicidad de los censos en el país, la velocidad de los cambios sociales —modificaciones en patrones demográficos, como nuevos tipos de hogar, envejecimiento y migración; y transformaciones en las formas de producción, comercialización y consumo— exige contar con información adicional entre periodos intercensales. Esto demanda la búsqueda de fuentes alternativas que permitan consolidar una estructura de información más actualizada y fácilmente actualizable. Dicha estructura facilitaría advertir —e incluso proyectar— cambios de tendencia en los patrones demográficos del territorio; entre otros fines, permitiría mapear la dinámica poblacional y empresarial, así como rastrear dinámicas migratorias para comunicar información relevante a los hacedores de política y a los planeadores urbanos.

La discusión sobre los canales para incorporar dicha información —producida y procesada— en los instrumentos de política pública de ordenamiento territorial, sobre la naturaleza y propósito de dichos instrumentos y sobre su armonización con la estructura de información, debe ser profunda y detallada. Lo anterior se debe a que, para lograr la articulación con los ejercicios de planeación urbana, será necesario acercar la información y la capacidad de procesamiento a la capacidad de diseño y discusión de los planes de ordenamiento territorial.

La dificultad en la aprobación y discusión de estos planes —principalmente por razones políticas más que técnicas— impide que los instrumentos con los que cuentan actualmente los gobiernos urbanos sean efectivos para ajustar sus ejercicios de planeación urbana y responder adecuadamente a los cambios en la sociedad. Esta es una revisión clave que aún está pendiente en el país.

La metropolización añade un grado de dificultad a toda esta discusión. La tensión entre autonomías, las disparidades mencionadas y las diversas funcionalidades y jerarquías hacen que el reto de armonizar planeación y mercado sea aún mayor. La necesidad de una mayor capacidad de reacción por parte de los gobiernos es evidente e indiscutible. Sin embargo, el ámbito de discusión y toma de decisiones en el nivel metropolitano es, en ocasiones, difuso. Así como los resultados de decisiones individuales no han derivado en ciudades más igualitarias, en el nivel municipal también se observan resultados subóptimos en el agregado regional y nacional, derivados de una concepción de autonomía que ha obstaculizado ejercicios de coordinación y armonización.

La conmemoración de los veinte años del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia presenta una nueva oportunidad para reflexionar sobre la incorporación de las ideas de la economía urbana en la planificación de las ciudades en Colombia; para discutir la tensión existente entre estos dos campos; para entender sus límites respectivos y explorar formas adecuadas de articulación. Con estos elementos podremos diseñar y orientar políticas públicas

urbanas y territoriales que produzcan resultados socialmente beneficiosos. Será fundamental reconocer la importancia del trabajo multidisciplinar y transdisciplinar en la construcción de una visión sobre la ciudad, con el fin de comprender en mayor profundidad las dimensiones físicas y humanas y, de esta manera, pensarnos territorialmente.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (2023, 3 de octubre). Ley 2335. *Por la cual se expiden disposiciones sobre las estadísticas oficiales en el país*. Diario Oficial 52539. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=221910>
- Currie, L. (1988). *Urbanización y desarrollo : un diseño para el crecimiento metropolitano*. Camacol.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1974, 6 de noviembre). *El Salitre: implantación del concepto “Ciudades dentro de la ciudad” en Bogotá* (Documento CONPES 1226). DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/1226.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1975, 10 de julio). *Política de desarrollo urbano* (Documento CONPES 1293). DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/1293.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1979, 23 de noviembre). *Plan de Integración Nacional. Política de Desarrollo Regional y Urbano* (Documento CONPES 1611). DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/1611.pdf>