

María Fernanda Valdés • Editora

CIUDADES SOSTENIBLES EN EL POSCONFLICTO EN COLOMBIA: Cartagena, Bogotá, Medellín, Bucaramanga



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

fna
foro nacional
ambiental

**CIUDADES SOSTENIBLES
EN EL POSCONFLICTO EN COLOMBIA:
Cartagena, Bogotá, Medellín, Bucaramanga**

María Fernanda Valdés • Editora

**CIUDADES SOSTENIBLES
EN EL POSCONFLICTO EN COLOMBIA:
Cartagena, Bogotá, Medellín, Bucaramanga**

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**


fna
foro nacional
ambiental

Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol)
Calle 71 n° 11-90
Bogotá
Teléfono (57 1) 347 30 77
www.fescol.org

Foro Nacional Ambiental
www.foronacionalambiental.org.co

PRIMERA EDICIÓN
Bogotá, mayo de 2017

ISBN 978-958-8677-33-0

COORDINACIÓN EDITORIAL
Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Ángela Lucía Vargas

FOTOGRAFÍAS DE LA CARÁTULA (DE ARRIBA ABAJO Y DE IZQUIERDA A DERECHA)
Nicolás Vargas / Pixabay. Creative Commons dominio público CCO
Juan Sebastián Perdomo / Pixabay
Juan Sebastián Perdomo / Pixabay
Consuelo Ordóñez de Rincón / Juan Felipe Gómez

IMPRESIÓN
Dupligráficas

Las opiniones expresadas en este libro son de responsabilidad
de los autores y no traducen necesariamente el pensamiento
de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol)
ni de las instituciones que forman parte del Foro Nacional Ambiental.

CONTENIDO

PRÓLOGO

Gerardo Ardila Calderón

•15•

CARTAGENA

LA EXCLUSIÓN EN LOS TIEMPOS DEL AUGE: EL CASO DE CARTAGENA

Jhorland Ayala García • Adolfo Meisel Roca

•27•

Introducción	27
Exclusión social y vulnerabilidad ambiental: ideas y conceptos básicos	29
Pobreza, desigualdad y vulnerabilidad en Cartagena de Indias	31
Vulnerabilidad ambiental y exclusión social en Cartagena de Indias	44
Plan de ordenamiento territorial (POT) y planes de desarrollo	52
Conclusiones y recomendaciones	54
Referencias	55

Comentarios

SI ES NECESARIO, ES POSIBLE

Rafael Vergara

•61•

LAS NUEVAS PREGUNTAS QUE DEBEMOS HACERNOS LOS CARTAGENEROS

Juan Carlos Franco Villegas

•67•

BOGOTÁ

CRECIMIENTO VERSUS SOBREVIVENCIA

Gerardo Ardila Calderón

•73•

Introducción	73
Urbanismo sobre ciudadanía: violencia urbana institucionalizada	77
Crecimiento regional, suelo disponible y ambiente.....	81
Algunas conclusiones.....	85
Bibliografía.....	88

BOGOTÁ, D. C. LA CIUDAD DE HOY FRENTE AL POSCONFLICTO

Alberto Saldarriaga Roa

•91•

Introducción	91
Ciudades, conflicto y posconflicto.....	92
Urbanización, migración, marginalidad y subnormalidad	94
Ciudad, posconflicto y sostenibilidad	95
Pensar el territorio, pensar las ciudades	98
Bogotá hoy y Bogotá futura	100
Epílogo	103
Referencias.....	104

Comentarios

LA SOSTENIBILIDAD DE BOGOTÁ EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Julio Carrizosa Umaña

•105•

IMPLICACIONES PUNTUALES DEL POSCONFLICTO EN BOGOTÁ

Luis Guillermo Plata

•111•

MEDELLÍN

LA TRANSFORMACIÓN DE MEDELLÍN Y LOS NUEVOS RETOS DE LA CIUDAD-REGIÓN

Sergio Fajardo Valderrama • Mariana Fajardo Arboleda

•117•

Introducción	117
Superación de la segregación, reducción de las brechas de desigualdad: lecciones aprendidas.....	120
Establecimiento de políticas adecuadas y efectivas para enfrentar los impactos del cambio y la variabilidad climática.....	128
Mecanismos culturales, jurídicos, políticos y sociales para combatir la corrupción.....	139
Conclusiones	142
Bibliografía.....	144

Comentarios

POBREZA, CLASE MEDIA, CORRUPCIÓN Y POLÍTICA

Gustavo Duncan

•147•

EL TERRITORIO COMO OPORTUNIDAD DE RECONCILIACIÓN Y BASE DE LA SOSTENIBILIDAD –APORTES A LA DISCUSIÓN–

María Clara Echeverría Ramírez

•153•

BUCARAMANGA

BUCARAMANGA, SOSTENIBILIDAD Y POSCONFLICTO

Consuelo Ordóñez de Rincón

• 163 •

Contexto local	163
Aspectos principales para reducir la amenaza y la vulnerabilidad del territorio	174
Proyección hacia una ciudad del posconflicto	184
Un modelo de ciudad sostenible no es acción a corto plazo	193

LOS RETOS FUTUROS DE BUCARAMANGA

Amado Antonio Guerrero Rincón

• 195 •

Introducción	195
El caso de Bucaramanga	198
La segregación espacial	202
La gobernanza territorial	206
La ciudad y el desarrollo regional	210
Conclusión	215
Referencias	216

Comentarios

DE LAS PALABRAS A LOS HECHOS

Álvaro Beltrán Pinzón

• 217 •

BUCARAMANGA, ¿CIUDAD SOSTENIBLE SIN CAMBIO DE PARADIGMAS?

Jorge Castellanos Pulido

•221•

¿Ciudad sostenible y nuevo paradigma de paz y desarrollo alternativo?.....	224
Bucaramanga sostenible con trabajo decente para todos.....	226
El territorio como unidad de vida tiene límites y fronteras.....	227
Bibliografía.....	229

ÍNDICE DE GRÁFICAS, TABLAS, MAPAS Y FOTOS

CARTAGENA

LA EXCLUSIÓN EN LOS TIEMPOS DEL AUJE: EL CASO DE CARTAGENA

Jhorland Ayala García • Adolfo Meisel Roca

Gráfica 1.	Valor agregado por habitante, principales ciudades, 2014	33
Gráfica 2.	Cartagena: valor agregado industrial/PIB, 2000-2017	33
Gráfica 3.	Carga movilizada en los puertos colombianos, 2015	35
Gráfica 4.	Llegadas de pasajeros nacionales y extranjeros a Cartagena, 2009-2014 ...	35
Gráfica 5.	Incidencia de la pobreza monetaria en las principales ciudades, 2015	35
Gráfica 6.	Incidencia de la pobreza monetaria extrema, principales ciudades, 2015.	36
Gráfica 7.	Coefficiente de Gini, principales ciudades, 2015	36
Gráfica 8.	Porcentaje de jefes de hogar con educación universitaria, pregrado o posgrado, principales ciudades, 2015	37
Tabla 1.	Diferencias salariales en las principales ciudades colombianas	38
Gráfica 9.	Cobertura de servicios públicos básicos, principales ciudades, 2015	39
Mapa 1.	Población afrodescendiente y población vulnerable en Cartagena, 2005 ..	40
Mapa 2.	Cartagena: homicidios por comunas, 2015	41
Gráfica 10.	Homicidios por cada cien mil habitantes en Cartagena, 2008-2015	41
Gráfica 11.	Homicidios (de 2015 por cada cien mil habitantes de 2008) e índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), Cartagena	42
Gráfica 12.	Tendencia y proyecciones del nivel del mar en Cartagena, 1900-2020	43
Gráfica 13.	Percepción del riesgo de inundación por tipo y estrato, Cartagena, 2012..	45
Mapa 3.	Población vulnerable ante fenómenos ambientales, 2040	46
Mapa 4.	Vulnerabilidad socioeconómica, 2040	47
Tabla 2.	Listado de indicadores de exclusión social	49
Tabla 3.	Valores propios de la matriz de correlación	49

Tabla 4.	Componentes principales, vectores propios.....	51
Gráfica 14.	Índice de exclusión social en las principales ciudades colombianas, 2015	51
Anexo	Índice de exclusión social en las principales ciudades de Colombia, 2016	60

SI ES NECESARIO, ES POSIBLE

Rafael Vergara

Tabla 1.	Cartagena: viviendas en alto riesgo no mitigable, 2008-2013	63
Tabla 2.	Déficit habitacional en Cartagena, 2008-2014	64

BOGOTÁ

CRECIMIENTO VERSUS SOBREVIVENCIA

Gerardo Ardila Calderón

Mapa 1.	Evaluación de la coherencia y articulación entre los POT	83
Gráfica 1.	Oferta de suelo urbano, de expansión y rural suburbano potencialmente habitable según POT frente al suelo requerido para vivienda a 2030.....	83
Tabla 1.	Población de Bogotá y los veintinueve municipios del “primer anillo”	84
Tabla 2.	Suelo requerido estimado.....	85
Tabla 3.	Total de suelo disponible.....	85

BUCARAMANGA

BUCARAMANGA SOSTENIBILIDAD Y POSCONFLICTO

Consuelo Ordóñez de Rincón

Mapa 1.	Municipios que integran el Área Metropolitana de Bucaramanga	164
Mapa 2.	Índice de ruralidad en Santander, 1951-2030	168
Mapa 3.	Bucaramanga: puntos críticos de amenaza de deslizamiento.....	173
Fotos 1 y 2.	Panorámicas de la ciudadela Nuevo Girón, municipio de Girón (Santander)	177
Foto 3.	Urbanización Villas de San Ignacio, Bucaramanga.....	178

Foto 4.	Urbanización Campo Madrid, Bucaramanga.....	178
Foto 5.	Urbanización Paseo de la Feria, Bucaramanga	178
Foto 6.	Asentamientos subnormales en la escarpa de Bucaramanga.....	179
Foto 7.	Asentamiento sector El Túnel, norte de Bucaramanga	179
Foto 8.	Asentamiento subnormal La Estanzuela, Girón	180
Foto 9.	Asentamiento El Túnel, Bucaramanga	181
Tabla 1.	Áreas destinadas a la expansión urbana de Bucaramanga: decreto 078 de 2008 y POT 2013-2017.....	187

LOS RETOS FUTUROS DE BUCARAMANGA

Amado Antonio Guerrero Rincón

Tabla 1.	Asentamientos y barrios precarios en el Área Metropolitana de Bucaramanga: población y localización	203
Tabla 2.	Relación de los asentamientos y barrios con relación a la geomorfología territorial/amenaza (porcentajes)	205
Tabla 3.	Asentamientos precarios según localización en zonas con amenazas naturales	205

PRÓLOGO

Gerardo Ardila Calderón

El objetivo final del proceso de acuerdos que lleva al desarme de una parte de los actores directamente involucrados en el conflicto armado colombiano debe ser la búsqueda de la vida en paz. Esto es, una forma de vida en la que la resolución de los conflictos tome caminos diversos a los de la violencia y en la que las personas puedan tener acceso a mejores condiciones de existencia, lo cual implica un desarrollo de políticas que faciliten el acceso igual a la cultura, a la educación, a la salud, y el derecho de contar con un ambiente sano que permita disponer de aire, agua, tierra, paisaje y comida suficientes para todos.

Para alcanzar esa vida mejor, los individuos deben tener la posibilidad de participar en los procesos de toma de decisiones y en la escogencia de las prioridades de un desarrollo que sea sostenible –sin lo cual no se supera la violencia política–; es decir, la clave básica es el fortalecimiento de la democracia. La democracia supone que existen posibilidades iguales para todos, que los partidos y movimientos políticos tienen la misma posibilidad para participar y ganar las elecciones y que tienen la misma posibilidad para desarrollar sus programas de gobierno (dentro de los procesos de debate y oposición propios de un estado democrático), así como tienen la misma obligación de rendir cuentas y de ser controlados en su acción por todos los ciudadanos (Guillén, 2017; Echeverría, en este volumen).

La democracia exige, entre otros, desarrollar los mecanismos de redistribución que tienden a buscar la igualdad y la equidad. En su reciente libro, Valdés (2016) muestra que, en la mayoría de los países de América Latina, las

élites pueden influenciar el funcionamiento de las instituciones, impactar la creación y aplicación normativa y frenar las reformas, de suerte que los límites de las reformas progresivas –y progresistas– en nuestros países no solo responden a factores estructurales ni institucionales sino a la obstrucción política coordinada por las élites poderosas, en la mayoría de los casos vinculadas con la tenencia de y la especulación con la tierra.

El sistema dirigido a liberar de obligaciones sociales a estos agentes económicos más influyentes ha demostrado su incapacidad para distribuir los beneficios de un tipo particular de desarrollo (Guillén, 2017). Piketty (2015) ha llamado la atención sobre la importancia de usar el sistema de impuestos y transferencias como un mecanismo para lograr una redistribución justa y eficaz. Pero, para nuestro caso, como lo indica Duncan (en este volumen), en el mismo sentido de Valdés, una “clase política (...) toma los impuestos y en vez de redistribuirlos se queda con ellos y los acumula”. Diríamos que no solo una clase política, sino gran parte de la sociedad, mediante el cabildeo para lograr excenciones (privilegios) o mediante la evasión. Por eso, en el posconflicto, como camino hacia la paz, se debe reestructurar el sistema mismo, partiendo de un proceso de cambio cultural, de una verdadera reeducación, de una transformación profunda de las mentalidades y de una apertura a la participación desde las comunidades locales (Beltrán, en este volumen; Castellanos, en este volumen; Echeverría, en este volumen; Guillén, 2017).

Aunque no parece necesario discutir la pertinencia de analizar y proponer alternativas dentro de la inmensa gama de posibilidades y de retos que abre el posconflicto para las áreas urbanas del país (Carrizosa, en este volumen; Castellanos, en este volumen; Plata, en este volumen), sí es conveniente hacer algunos comentarios. Lo primero es entender que hoy, en Colombia, no es posible hacer ningún acercamiento a la política pública sin considerar el marco general de los acuerdos de paz (Castellanos, en este volumen; Saldarriaga, este volumen). Este aspecto es especialmente interesante si se tiene en cuenta que lo discutido en los acuerdos no considera –al menos de forma directa– los impactos de los acuerdos de paz sobre las poblaciones urbanas del país y sus territorios. Se requiere una doble mirada: la manera como el desarme impacta a las ciudades y como la sociedad se prepara o no para ello

(Plata, en este volumen); y cómo las ciudades se incorporan al proceso de paz y asumen los retos que implica prepararse para ello (Castellanos, en este volumen; Saldarriaga, en este volumen; Vergara, en este volumen).

En el primer caso, las preguntas que se hacen los participantes en este libro, reunidas con mucha claridad por Plata (en este volumen), son más que pertinentes. No tenemos información suficiente que nos ayude a inferir qué pasará cuando grandes capitales dedicados a la guerra se liberen y cuando muchas personas busquen suplir sus necesidades y derechos fundamentales. ¿Qué pasará con las áreas protegidas, con los humedales, las quebradas urbanas, los relictos de bosques que aun perduran, la protesta social? ¿Cómo responderán los especuladores del suelo urbano a las nuevas condiciones? ¿Habrá posibilidades de construir acuerdos para la sobrevivencia entre estos y aquellos? Aún en Bogotá donde, de lejos, se produjo una gran cantidad de información para responder a las necesidades inmediatas de la ciudad y la región (Encuesta Multipropósito, 2011 y 2014), se necesita dirigir muchos esfuerzos para entender cómo debe ser su camino para lograr construir una sociedad en paz. En las demás ciudades, incluyendo a las otras tres grandes, así como ocurre en Bogotá, predomina una visión del “desarrollo” que no se enfoca en la relación integral entre las personas, sus congéneres y sus ambientes naturales, sino que sobrevalora y aísla a la economía y la ganancia, llevando a un empobrecimiento de los objetivos del urbanismo, la arquitectura, la ingeniería, y vaciando de sentido la acción humana en los contextos urbanos. Esta visión no encuentra pertinentes las preguntas que no apuntan a establecer qué pasará con el capital. Jordi Borja ha escrito que: “La ciudad posmoderna es la ciudad, o la “anticiudad”, del neoliberalismo económico, de la urbanización especulativa, de la sociedad atomizada, de la cultura individualista, de la política local débil y del capitalismo financiero fuerte” (Borja *et al.*, 2016). Todo lo contrario a lo que se requiere para buscar la paz. ¿Tendremos suficiente claridad, suficiente humanidad y suficiente inteligencia para encontrar nuevas formas para reconstruir nuestra sociedad y generar así nuevas ciudades?

En el segundo caso, incorporar las ciudades al proceso de paz, significa encontrar la manera de retornar a las regiones, a las provincias, a los municipios, los saberes y las experiencias de los centros de poder; compartir la

riqueza urbana, apoyando procesos locales en los cuales las prioridades se establezcan por las organizaciones políticas y sociales locales. ¿Los políticos y empresarios, los ciudadanos de Bogotá, Barranquilla, Medellín, Cali, estarán dispuestos a entregar parte de sus ganancias para buscar el equilibrio con las zonas que han permitido su enriquecimiento y buena vida? ¿Será posible que inventemos nuevas ciudades que disminuyan las presiones de crecimiento sobre las cuatro “grandes” y que contribuyan a fortalecer a las ciudades de talla media? No hay duda de que las riquezas naturales de Chocó, La Guajira, Córdoba, son la base del esplendor de Medellín y Bogotá. ¿Lograremos mecanismos de redistribución de la riqueza que disminuyan las brechas actuales?

En el debate urbano más actual (Borja *et al.*, 2016; Cohen *et al.*, 2016) se encuentran algunos temas que se consideran fundamentales en la mayoría de ciudades del mundo. Centramos en ellos nuestras reflexiones:

1. La búsqueda de mecanismos para *superar la segregación* en todas sus formas: socioespacial, económica, política, cultural, racial, de género, religiosa, junto con el mantenimiento y reforzamiento de la lucha para erradicar la pobreza. Esta búsqueda pasa por el reconocimiento de que las decisiones de política ambiental son parte fundamental de las políticas sociales y que no es posible enfrentar la segregación y sus efectos sobre las distintas poblaciones y sectores de la sociedad sin aceptar que todos somos parte de los mismos procesos vitales. Entendiendo por *todos* a los seres vivos sin distinción y a los mecanismos de que se vale la naturaleza para acomodarse a la vida y para reaccionar a sus impactos.
2. El establecimiento y la ejecución de políticas adecuadas y efectivas para *enfrentar los impactos del cambio y la variabilidad climática*, los cuales son diferentes para áreas y regiones diversas y tienen un impacto distinto sobre pobladores localizados en lugares diferentes (tanto en el espacio como en la estructura socioeconómica). Para enfrentar estos impactos que, en muchos casos ya hemos avaluado y conocemos su fuerza, se requiere implementar las normas y políticas ya existentes de protección y ampliación de la estructura ecológica principal de las ciudades. La restauración y el mantenimiento de los suelos, de las coberturas vegetales y de

las comunidades ecológicas de las cuencas hidrográficas que suministran el agua y que dan seguridad a las ciudades frente a los riesgos ambientales, es una obligación inaplazable de la sociedad en su conjunto. Las autoridades ambientales deben tener claro que sus compromisos éticos, políticos y técnicos son la base de la subsistencia de nuestras sociedades. Si ellos fallan, el sistema completo se desploma.

3. La búsqueda de caminos jurídicos y administrativos para *gobernar las regiones y áreas metropolitanas* y para *mejorar las interrelaciones rurales y urbanas*, lo cual requiere del reconocimiento de las interrelaciones y dependencias entre regiones y áreas no contiguas, tal como ocurre entre Bogotá y Chocó o La Guajira. Mientras que en tres ciudades se concentre más del 46% de las oportunidades y de las ofertas y posibilidades del ejercicio de la ciudadanía, las desigualdades serán insuperables y la dependencia de las regiones más pobres de la explotación de sus depósitos minerales, de sus suelos, aguas y comunidades ecológicas será mayor. El posconflicto implica un nuevo orden territorial equitativo y basado en formas de gobierno regionales que aseguren la coherencia regional en los procesos de decisión.
4. La creación de mecanismos culturales, jurídicos, políticos y sociales para *fortalecer lo público, lo colectivo –los bienes comunes–* y así enfrentar la corrupción en todas sus formas. La tendencia a expulsar de la ciudad a las personas con menor capacidad de pago resulta en la localización de grandes poblaciones humanas en las áreas de riesgo, expuestas a inundaciones, avalanchas y deslizamientos de tierra, alejadas del acceso a las zonas de empleo, a los servicios públicos y a los mejores equipamientos urbanos; es decir, condenadas a vivir en la angustia y el miedo; a desplazarse por horas cada día para llegar al trabajo y para regresar; a abandonar a sus hijos y sus familias porque el tiempo para el amor y la fraternidad transcurre en buses y autopistas; a abandonar toda posibilidad espiritual pues la música, la lectura, el teatro, el descanso en un bosque, son impensables en sus viviendas –más pequeñas cada vez–, por lo que cada centímetro debe ser utilizado con el consecuente sacrificio del espacio público y de encuentro. Fortalecer lo público implica crear condiciones para localizar las viviendas menos costosas o subsidiadas en áreas centrales de las ciudades para facilitar los

desplazamientos al trabajo y el regreso al hogar, aumentando el tiempo para compartir y acompañarse, para perder el miedo y para superar la angustia.

En este periodo de posconflicto (de camino hacia la construcción de la paz) debemos asegurarnos de que tomaremos las decisiones adecuadas para que no haya ciudadanos víctimas de nuestras equivocaciones cuando damos prevalencia a los negocios inmobiliarios y a la especulación con la tierra sobre la vida de las personas. Los últimos años han sido pródigos en situaciones que deberían enseñarnos los peligros de la segregación espacial y del desprecio social y por la vida. En el cambio de año entre 2010 y 2011 enfrentamos una ola de muertos y desaparecidos como consecuencia de crecientes y deslizamientos: en Mosquera, Medellín, Manizales, Cartagena, y en muchos lugares desconocidos y alejados de los titulares y las acciones de gobierno, decenas de familias sufrieron los impactos de la combinación de una localización impropia (producto de actos corruptos de concejales, alcaldes, constructores, especuladores con la tierra, manipulación e incumplimiento de las normas vigentes por parte de funcionarios de los ministerios, las gobernaciones y las corporaciones regionales), la deforestación y destrucción ambiental (debida a las ligerezas en la norma, a la minería, a los pasivos generados por acciones antiguas mal cerradas, a la corrupción y a la herencia colonizadora del “desmonte” como mejora, entre otros) y los efectos de la variabilidad climática (aumento en la frecuencia e intensidad de los periodos de lluvias y de secas). En Bogotá vimos con desdén cómo en una sola hora, en una noche de diciembre de 2010, se inundaron 1.300 hectáreas: un pequeño boquete en un jarillón que daba hacia Mosquera “salvó” a cerca de dos millones de personas que viven en una zona de riesgos entre Fontibón y Bosa. Un anuncio de lo que podría ser una tragedia inmensa, a causa de decisiones mal tomadas, pues allí no debería estar la gente sino las lagunas y los humedales que tanto nos ha costado desecar.

Y ahora, mientras termino estas notas para el prólogo de un libro que quiere contribuir a la construcción de la paz, lamentamos –como si fuera nueva e inevitable– otra tragedia, esta vez en Mocoa. El 12 de abril, los informes oficiales reportan que hay trescientas veintidós personas heridas, ciento tres desaparecidas y trescientas veintiuna fallecidas, de las cuales ciento veinte

eran niños y niñas. Todos habían llegado a buscar la esperanza de una nueva vida desde áreas de guerra de donde fueron desplazados. Víctimas colocadas en riesgo por falta de atención, por un sistema económico y político que no tiene la capacidad de prevenir y que no tiene la voluntad política de enfrentar sus fracasos y de arrancar de raíz las violencias de la corrupción.

Hay una larga lista de acciones adelantadas por el estado cada vez que hay que culpar al clima y sus variaciones: menciones en el Plan nacional de desarrollo, Sistema Nacional de Cambio Climático, comisiones para todos los efectos, diecinueve planes de cambio climático territoriales, intensos procesos de recentralización política que pretenden socavar las autonomías municipales y regionales. Injerencia decidida de las agencias centrales de gobierno haciendo planes de ordenamiento por paquetes homogéneos que basan sus principios en la protección de las inversiones en tierra y que cohonestan con lo más oscuro de las acciones propuestas por los gremios poderosos de la construcción. Pero nada funciona ante la manga ancha del ordenamiento equivocado, manipulado o incumplido. Como producto, parafraseando a Gustavo Wilches, siempre hacemos todo lo posible por rescatar a los naufragos, no hay duda, pero no hacemos nada por evitar los naufragios. La paz solo es posible si alcanzamos el respeto por la vida, cambiamos las prioridades de las acciones de gobierno y pasamos de lamentar y entristecernos por los naufragos para construir una sociedad que tenga acceso a las mismas posibilidades de existencia, lejos de la angustia, del miedo y de la muerte.

Los directivos de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y del Foro Nacional Ambiental (FNA), se interesan por contribuir a la evaluación de la manera como los políticos, funcionarios, académicos, los miembros de los movimientos sociales más visibles y los ciudadanos en general entienden los contextos locales de cada ciudad del país y sugieren acciones para la búsqueda de una paz posible. Este libro recoge algunas de las ideas expresadas en un ciclo de conversaciones sobre la sostenibilidad urbana en un grupo de ciudades de Colombia en los albores del periodo de posconflicto, tras los acuerdos de paz y la integración de miles de combatientes a la vida social, política, cultural y económica del país. Se escogieron ciudades con diferentes tallas y con relaciones muy distintas con la guerra y con los procesos hacia la

paz. En este volumen se incluyen documentos producidos como parte de los debates en Cartagena, Bogotá, Medellín y Bucaramanga¹, pero ya avanza el proceso en Montería, Pereira, Buenaventura y Florencia.

Con este proyecto los organizadores buscan hacer un aporte a la reflexión y evaluación de las políticas urbanas que serían necesarias para hacer frente a los retos que trae el periodo de posconflicto. En estos debates se ha hecho evidente la complejidad de la vida urbana y la necesidad de comprenderla para diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas y los acuerdos políticos consecuentes. Los autores de los documentos que se presentan, así como los ciudadanos que participaron con sus comentarios, sugerencias y preguntas en cada foro, consideraron que, para alcanzar la paz, se requiere reflexionar y llegar a acuerdos de política pública novedosa y creativa sobre el acceso universal a la salud, la educación, la vivienda, el refuerzo del arte y la cultura, el reforzamiento, la conservación y creación de los ecosistemas urbanos y regionales, la atención de las necesidades humanas desde la infancia hasta la muerte, así como las políticas instrumentales de ordenamiento territorial, movilidad y transporte, gobernanza ambiental, seguridad integral de la sociedad, las cuales se enmarcan en –y atraviesan– esos cuatro grandes temas fundamentales delineados arriba.

También se hizo evidente la relación estrecha entre las búsquedas portadas por esos cuatro temas fundamentales, la construcción de la democracia y la relación clara entre la democratización y la vida en paz. No deja de sorprender que estos temas no hayan sido parte de las discusiones adelantadas en La Habana por el gobierno nacional y las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), ni que hayan estado en las agendas de los foros y debates en torno de los acuerdos y sus alcances. Sorprende que el tratamiento dado por los gobiernos urbanos a los miles de desplazados de la guerra haya sido desigual y que, en la mayoría de los casos, no reconozca la deuda histórica y las responsabilidades de las sociedades urbanas más maduras con el desplazamiento de

1 Las conversaciones se llevaron a cabo en 2016, así: Cartagena, el 17 de agosto; Bogotá, el 20 de septiembre; Medellín, el 27 de octubre; Bucaramanga, el 15 de noviembre.

millones de ciudadanos. Queda claro que el camino hacia la paz solo puede sostenerse si se amplía la democracia en las áreas urbanas y se crean mecanismos de acceso universal y generalizado a las ventajas de la vida urbana para todos los sectores de la sociedad. Es necesario superar el horizonte agrario de los acuerdos logrados en La Habana, mediante la consideración de los impactos que tienen los acuerdos y su implementación en las ciudades y las áreas urbanas y metropolitanas. En Fescol y el Foro Nacional Ambiental pretendemos contribuir al debate y a la construcción de la paz, ayudando a mostrar la importancia del momento histórico que experimenta la sociedad colombiana y el papel que juegan los gobiernos y las comunidades locales y sus ciudadanos en la construcción de un país distinto y una sociedad respetuosa de sí misma.

En este volumen se presenta un grupo de documentos y reflexiones preparadas por Jhorland Ayala y Adolfo Meisel, Juan Carlos Franco, Rafael Vergara, Sergio Fajardo y Mariana Fajardo, María Clara Echeverría, Gustavo Duncan, Alberto Saldarriaga, Gerardo Ardila, Luis Guillermo Plata, Julio Carrizosa, Consuelo Ordóñez de Rincón, Amado Guerrero, Álvaro Beltrán y Jorge Castellanos. En todos los casos, Fescol y el Foro Nacional Ambiental contaron con socios locales fundamentales para este proyecto, por lo cual presentamos nuestra gratitud a Hernán Porras y Gonzalo Patiño, rector y vicerrector Académico de la Universidad Industrial de Santander en Bucaramanga, Juan Luis Mejía, rector de la Universidad Eafit en Medellín, Jaime Alfredo Bonet, gerente del Banco de la República sucursal Cartagena, y María Beatriz García, jefe cultural del Banco de la República de Cartagena. En Bogotá, a Lothar Witte, director de Fescol, María Fernanda Valdés, coordinadora de Fescol en asuntos de medio ambiente, desigualdad y desarrollo productivo, y a Melba García, secretaria técnica del Foro Nacional Ambiental.

Bogotá, abril de 2017

Referencias

- BORJA, JORDI, FERNANDO CARRIÓN Y MARCELO CORTI (eds.). 2016. *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III*. Flacso, Ecuador. Quito.
- COHEN, MICHAEL, MARÍA CARRIZOSA Y MARGARITA GUTMAN (eds.). 2016. *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*. Editorial Café de las Ciudades y The New School. Buenos Aires y Nueva York.
- GUILLÉN MARTÍNEZ, FERNANDO. 2017. *Estructura histórica, social y política de Colombia*. Ariel-Editorial Planeta. Bogotá.
- PIKETTY, THOMAS. 2015. *La economía de las desigualdades: cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Siglo XXI editores. Buenos Aires.
- VALDÉS VALENCIA, MARÍA FERNANDA. 2016. *Reducing inequality in Latin America. The role of tax policy*. Routledge. Londres y Nueva York.



CARTAGENA

LA EXCLUSIÓN
EN LOS TIEMPOS DEL AUGE:
EL CASO DE CARTAGENA

Jhorland Ayala García • Adolfo Meisel Roca

Foto: Nicolás Vargas Ramírez.

LA EXCLUSIÓN EN LOS TIEMPOS DEL AUGE: EL CASO DE CARTAGENA

Jhorland Ayala García • Adolfo Meisel Roca

Introducción¹

En 2016, Cartagena cuenta con 1'013.389 habitantes según las proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), lo que la clasifica como la quinta ciudad más grande del país después de Barranquilla (1'223.616), Cali (2'394.925), Medellín (2'486.723) y Bogotá (7'980.001). En cuanto a actividad económica, la ciudad registró un producto interno bruto (PIB) por habitante equivalente a \$15,6 millones de pesos en 2012, siendo la tercera ciudad capital con el valor más alto, después de Bogotá y Bucaramanga².

Esta importancia económica se debe, principalmente, al auge de tres sectores económicos: la industria, el turismo y la actividad portuaria. En 2015 se puso en marcha la nueva refinería de la ciudad, la cual se espera que en 2016 aumente el PIB industrial nacional en 5,8 puntos porcentuales (Anif, 2016), lo que ratifica a Cartagena como la cuarta ciudad industrial del país. Además,

1 Este trabajo fue realizado para el “Primer foro sobre Ciudades sostenibles y posconflicto”, organizado por el Foro Nacional Ambiental (FNA) y la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol). Fue presentado, además, en el IX encuentro de la Asociación Colombiana de Estudios Regionales y Urbanos (Ascer), “Desarrollo territorial y construcción de paz”, el 21 y 22 de octubre de 2016

2 El PIB municipal se estimó con base en el indicador de importancia económica del Dane para 2012, debido a que en Colombia no existen datos del PIB municipal.

la ciudad registró un crecimiento promedio del turismo extranjero de 13% entre 2011 y 2014, mientras que en el país ese aumento fue del 7,7%, y en el mundo entero de 4,4% (Corporación Turismo Cartagena, 2015). Por su parte, el sector portuario ha registrado un crecimiento importante, por lo que en 2015 el puerto de Cartagena fue el que movilizó el mayor volumen de carga en el país (Zárate, 2016).

No obstante, este alto ingreso no se ha traducido en un mayor bienestar de toda su población. Cartagena registró una pobreza monetaria del 32,7% en 2012, mientras que para el promedio de las trece principales ciudades ese indicador fue de 18,9%, de acuerdo con información del Dane. Ese año fue la tercera ciudad con la pobreza más alta, pero para 2015 la situación había empeorado en términos relativos, dado que pasó a la segunda peor posición entre las trece principales ciudades y sus áreas metropolitanas. Solo Cúcuta tuvo un indicador de pobreza superior al de Cartagena: 32,9% contra 26,2%, respectivamente.

La informalidad laboral también tiene una mayor influencia en Cartagena. Mientras que en el promedio de las trece principales ciudades fue de 48,1% en 2015, Cartagena sobrepasó esa cifra ubicándose en 55,3%. Incluso, entre las seis ciudades más grandes del país, no solo registró el mayor indicador de pobreza en 2015, sino que también ocupó el segundo puesto en informalidad laboral.

Este artículo describe y analiza la situación socioeconómica actual de Cartagena, considerando aspectos como la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, la cobertura de servicios públicos básicos y la educación. Asimismo, analiza la vulnerabilidad socioeconómica ante los posibles efectos del cambio climático y las diferentes inversiones que en este campo la ciudad ha ejecutado y planea ejecutar en los próximos años. Finalmente, propone la priorización de los recursos hacia las zonas más vulnerables, en donde los efectos negativos del cambio climático serían mayores y donde la población es mayoritariamente afrodescendiente y de escasos recursos económicos.

Exclusión social y vulnerabilidad ambiental: ideas y conceptos básicos

Exclusión social

La exclusión social es un proceso multidimensional que incluye la falta de acceso a recursos, bienes y servicios, la privación de derechos y la inhabilidad para participar en las actividades económicas, sociales, culturales o políticas que se encuentran disponibles para la mayoría de la población (Levitas *et al.*, 2007). En otras palabras, es la inhabilidad que tiene una persona o un grupo para participar en las actividades económicas y sociales básicas de la vida (Chakravarty y D'Ambrosio, 2006).

Se han identificado tres principales facetas de la exclusión social (Peace, 2001). La primera es la económica, en la cual los excluidos son los desempleados. Este grupo tiene limitaciones a la hora de obtener recursos que les permitan adquirir activos o acceder a créditos. Segunda, la faceta social. Una vez las personas quedan desempleadas y pierden posibilidades de adquirir o mantener un estatus social, comienzan a perder lazos o contactos personales con los grupos de niveles socioeconómicos más altos. Finalmente, hay una cara de la exclusión relacionada con aspectos políticos como, por ejemplo, la menor participación de ciertos grupos poblacionales como las mujeres o algunas poblaciones étnicas o grupos religiosos minoritarios en aspectos importantes de la vida pública del país.

Algunos autores han planteado el análisis de la exclusión social en varias dimensiones, lo cual permite considerar muchos más aspectos del fenómeno (Percy, 2000; Peace, 2001). Se pueden identificar ocho dimensiones: 1) económica; 2) social; 3) política; 4) del entorno; 5) individual; 6) espacial; 7) de grupo; y 8) cultural. Todas hacen parte de la vida de una persona, y son susceptibles de ser afectadas por el fenómeno de la exclusión. Cada una funciona de forma diferente y afecta un aspecto de la vida en particular, pero en todas es posible encontrar un grupo de personas que no participan de la misma manera que la mayoría.

La medición de la exclusión social, por su característica multidimensional, también se hace considerando una batería de indicadores que capturan información de diferentes aspectos de la vida de una persona (Chakravarty y D'Ambrosio, 2006; Levitas *et al.*, 2007), clasificados de acuerdo con diferentes categorías, por ejemplo, primarios y secundarios (Atkinson *et al.*, 2004). Los primarios incluyen variables que evalúan aspectos considerados como los más importantes en la exclusión social, tales como los bajos ingresos, la inequidad en el ingreso, la tasa de desempleo, la expectativa de vida, entre otros. Los secundarios evalúan otras dimensiones, como el bajo logro educativo, la persistencia de la pobreza y la tasa de desempleo de muy largo plazo.

Por otro lado, la clasificación de los indicadores de exclusión social también puede hacerse por grupos poblacionales: 1) niños y adolescentes; 2) población en edad de trabajar; y 3) población en la tercera edad (Department for Work and Pensions, UK, 2007). Para los primeros, existen indicadores como el embarazo adolescente, el logro académico o la asistencia escolar, la brecha educativa, la mortalidad infantil, entre otros. La exclusión en la población laboral se puede medir por medio de la tasa de desempleo, la pertenencia a una minoría étnica, el ingreso, entre otros. Finalmente, para la población de la tercera edad existen indicadores como la cobertura de la seguridad social y la expectativa de vida.

Vulnerabilidad ambiental

Al igual que la exclusión social, el término vulnerabilidad también es un concepto multidimensional (United Nations Environment Programme, 2003) y complejo de definir, y por tanto, de medir. Algunos autores plantean que la vulnerabilidad es la amenaza a la cual los individuos están expuestos (Gabor y Griffith, 1980), o el grado en que un sistema o parte de un sistema reacciona de forma adversa a la ocurrencia de un evento en el que existe un riesgo (Timmerman, 1981). Dicho de otra manera, es la probabilidad de que un individuo o un grupo de individuos estén expuestos o afectados negativamente por un riesgo (Cutter, 1996). También hay definiciones que involucran diferentes dimensiones, como lo social, lo económico y lo político (United Nations Environment Programme, 2003a). En términos generales, la vulnerabilidad es

función de dos elementos: la exposición a un riesgo o amenaza y la capacidad de enfrentarlo (Clark *et al.*, 1998). Quienes tienen más capacidad para enfrentarse a un riesgo o un evento extremo son menos vulnerables a dicho evento.

La vulnerabilidad ambiental ha sido definida como la exposición de una persona o un grupo al estrés generado por los impactos del cambio climático (Adger, 1999). Esta vulnerabilidad tiene su origen, principalmente, en el aumento sostenido de la población que habita en asentamientos informales, invasiones y barrios pobres en las ciudades. Además, la migración de la zona rural empobrecida a las áreas urbanas ejerce presión sobre el crecimiento no planificado de los territorios (Gencer, 2013). La falta de la capacidad de reacción y planificación generan nuevas amenazas para la población vulnerable, dada la deposición inadecuada de los desechos en cuerpos de agua, lo que aumenta los riesgos de inundación.

De esta forma se combinan dos elementos importantes, la pobreza y la informalidad de la vivienda. Las personas ubicadas en los asentamientos informales no planificados se caracterizan por ser de bajos ingresos, por contar con una menor disposición de bienes y servicios públicos como escuelas, hospitales, seguridad, así como también de menores redes sociales y menor participación en las actividades comunes para la mayoría de la población. Por lo tanto, se convierten en grupos socialmente excluidos, lo que agrava su situación de vulnerabilidad.

Pobreza, desigualdad y vulnerabilidad en Cartagena de Indias

Estudios previos

La situación de pobreza y desigualdad en Cartagena ha sido ampliamente estudiada. Se ha encontrado que existe una concentración de la pobreza en los barrios aledaños al pie de la Popa, la ciénaga de la Virgen y algunos barrios del suroccidente de la ciudad cercanos a la zona industrial, caracterizados por tener población que se reconoce mayoritariamente como afrodescendiente y que tiene menores logros educativos (Pérez y Salazar, 2007; Aguilera y

Meisel, 2009). Otros autores han resaltado el importante auge económico que ha experimentado la ciudad en el presente siglo, aunque la repartición de la riqueza ha sido muy desigual (Aguilera y Meisel, 2009; Rueda y Espinosa, 2010; Acosta, 2012). Además, la ciudad experimentó una tendencia creciente del índice Gini del ingreso entre la década de 1990 y mediados de la década de los 2000 (Rueda y Espinosa, 2010). A partir de 2005 la desigualdad se ha mantenido relativamente estable.

En los últimos años, Cartagena ha experimentado un crecimiento económico notable, impulsado principalmente por el sector industrial, el turismo y la actividad portuaria, que no se ha traducido en una mejoría significativa de los indicadores sociales (Acosta, 2012). Como se verá más adelante, es una de las ciudades con mayores ingresos en Colombia, medida por el PIB. Pero a su vez, es también una de las que tiene mayor proporción de población por debajo de la línea de pobreza e indigencia. La ciudad no ha establecido como propósito prioritario la eliminación de la pobreza extrema ni la destinación de recursos propios a las zonas más vulnerables. Esto se evidencia al examinar los últimos planes de desarrollo locales y las precarias condiciones de vida en algunos de sus barrios³.

Diagnóstico socioeconómico de Cartagena de Indias

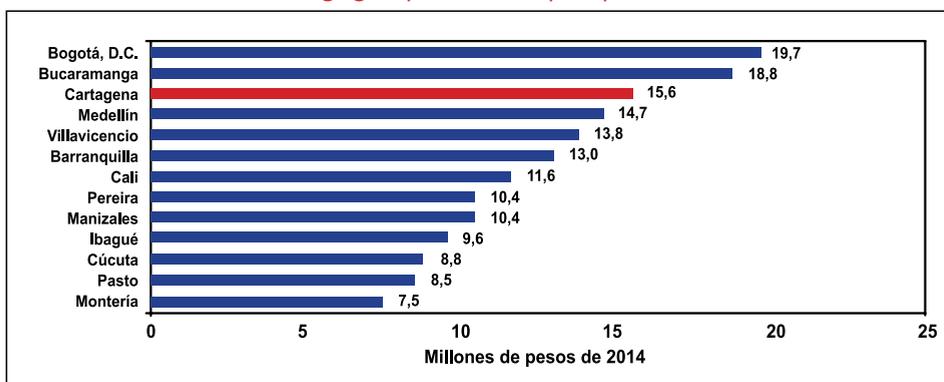
Cartagena es la tercera ciudad entre las trece principales ciudades con el PIB por habitante más alto, superada solo por Bogotá y Bucaramanga (gráfica 1)⁴.

3 Los últimos cuatro planes de desarrollo han sido 1) “Por una sola Cartagena” (2008-2011); 2) “Ahora sí Cartagena” (2013-2015); 3) “Campo para tod@s” (2012-2015); y 4) “Primero la gente” (2016-2018). Los autores tienen conocimiento personal de barrios como Villa Rosa y Colinas de Villa Barraza, en donde no hay servicio de alcantarillado, el servicio de agua potable es muy intermitente y la recolección de basura insuficiente. Ni hablar de barrios como Henequén, Nelson Mandela, Arroz Barato y Policarpa, donde muchas personas no cuentan ni siquiera con el servicio de agua potable.

4 El valor agregado municipal se estimó con base en el indicador de importancia económica municipal del Dane para el año 2014. Se tomó el indicador de importancia económica como la participación de cada municipio sobre el PIB departamental de 2014.

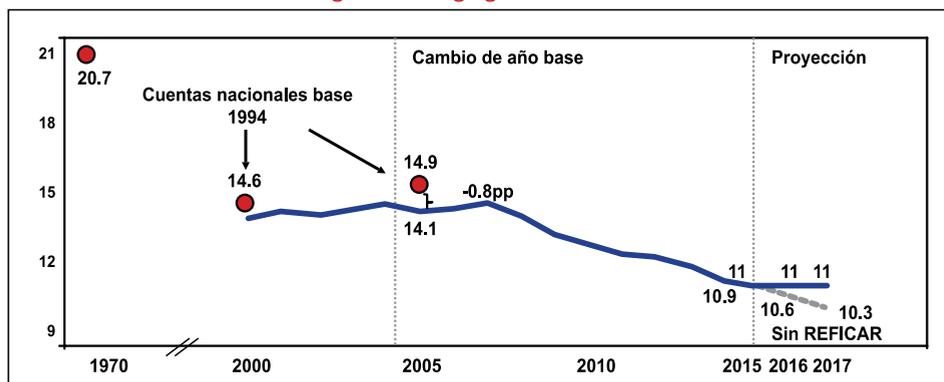
Esto se debe al auge económico que ha experimentado en los últimos años, gracias al comportamiento de sus principales sectores económicos: industrial, portuario, turístico y construcción. En primer lugar, según proyecciones del gobierno nacional, se espera que con la puesta en marcha de la refinería el PIB industrial colombiano crezca en 5,8 puntos porcentuales, lo que consolidará a Cartagena como uno de los centros industriales más dinámicos de la economía nacional. Anif (2016) pronostica que la participación del valor industrial sobre el PIB con Reficar sería del 11%, mientras que sin la refinería se alcanzaría el 10,3% (gráfica 2).

Gráfica 1. Valor agregado por habitante, principales ciudades, 2014



Fuente: elaboración de los autores con datos del PIB y del indicador de importancia económica departamental del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane).

Gráfica 2. Cartagena: valor agregado industrial/PIB, 2000-2017



Fuente: Anif, 2016.

En segundo lugar se encuentra el auge del sector portuario, donde Cartagena se ubica como el puerto con el mayor movimiento de carga (importaciones y exportaciones). La gráfica 3 muestra que Aduanas de Cartagena tuvo una participación de 34,83% en el volumen de carga movilizada en los puertos del país durante el 2015, seguida de Aduanas de Santa Marta (27,19%) e Impuestos y Aduanas de Riohacha (21,59%).

Tercero, el sector turístico no para de crecer en la ciudad: entre 2009 y 2014, la llegada de pasajeros, nacionales y extranjeros, creció 113%, 23% en promedio cada año (gráfica 4). El crecimiento ha sido mayor para el caso del turismo local que para el turismo extranjero. Sin embargo, como se indicó, Cartagena ha experimentado un crecimiento promedio del turismo superior al promedio mundial (Corporación Turismo Cartagena, 2015).

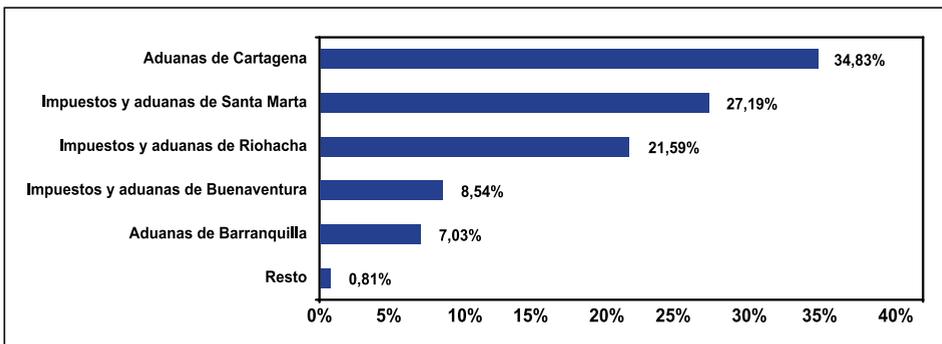
Por último, y muy ligado al crecimiento del turismo, se encuentra el dinamismo del sector de la construcción, debido a que entre 2013 y 2017 se espera un aumento en el número de habitaciones hoteleras de 3.492 unidades, según información de la Corporación Turismo Cartagena (2015), las cuales representan una inversión total estimada de USD\$800 millones.

No obstante, los beneficios de esa generación de ingresos no se han visto reflejados en una mejoría significativa de los indicadores de pobreza relativos⁵. En 2015, Cartagena fue la segunda ciudad con la mayor proporción de personas pobres entre las trece principales ciudades colombianas y sus áreas metropolitanas, según información la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) del Dane. Como se observa en la gráfica 5, el 26,2% de los cartageneros vivía en condición de pobreza, nivel únicamente superado por Cúcuta con un 32,9%⁶. El promedio de las trece principales ciudades y sus áreas metropolita-

5 Es necesario resaltar que la incidencia de la pobreza en Cartagena se redujo un 45%, al pasar de 47,5% a 26,2% entre 2002 y 2015. Sin embargo, en promedio, las trece principales ciudades redujeron su pobreza en 58%, al pasar de 36,2% a 15,4%.

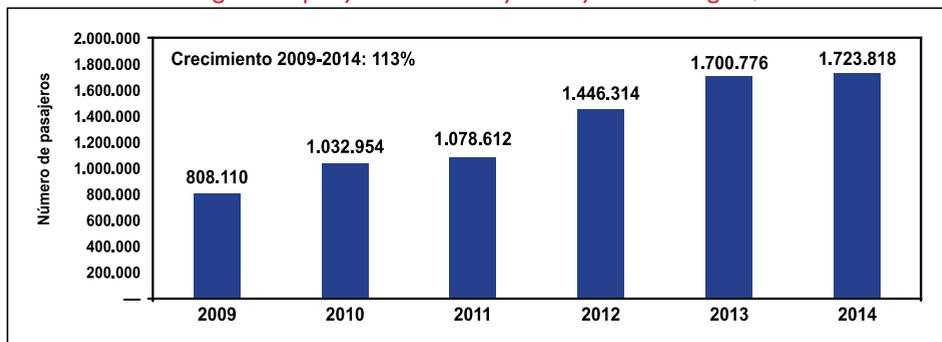
6 Hay que tener en cuenta que Cúcuta atraviesa una coyuntura económica desventajosa por la crisis de Venezuela, pues registró la segunda tasa de desempleo más alta en el trimestre abril-junio de 2016, después de Quibdó.

Gráfica 3. Carga movilizada en los puertos colombianos, 2015



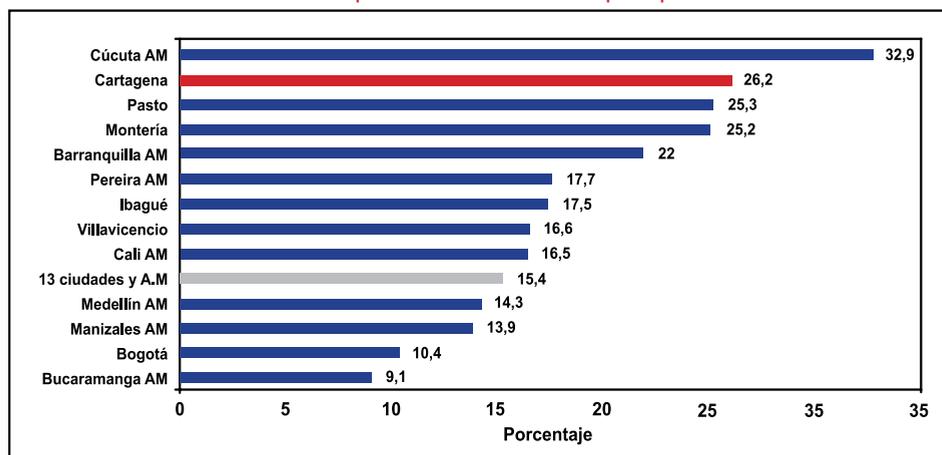
Fuente: elaboración de los autores con información de la Dian.

Gráfica 4. Llegadas de pasajeros nacionales y extranjeros a Cartagena, 2009-2014



Fuente: elaboración de los autores con información Corporación Turismo Cartagena (2015).

Gráfica 5. Incidencia de la pobreza monetaria en las principales ciudades, 2015

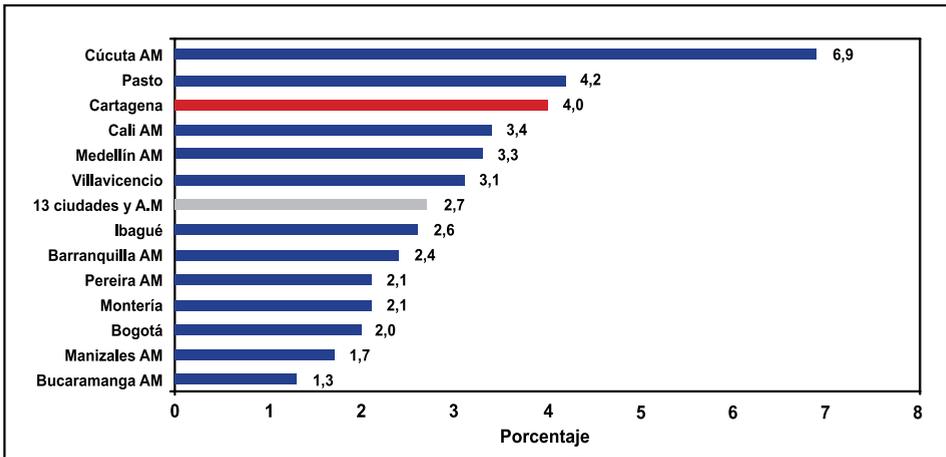


Fuente: elaboración de los autores con datos de la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane).

nas fue de 15,4%. Además, la ciudad presenta uno de los índices de pobreza extrema más altos entre las principales ciudades del país (gráfica 6).

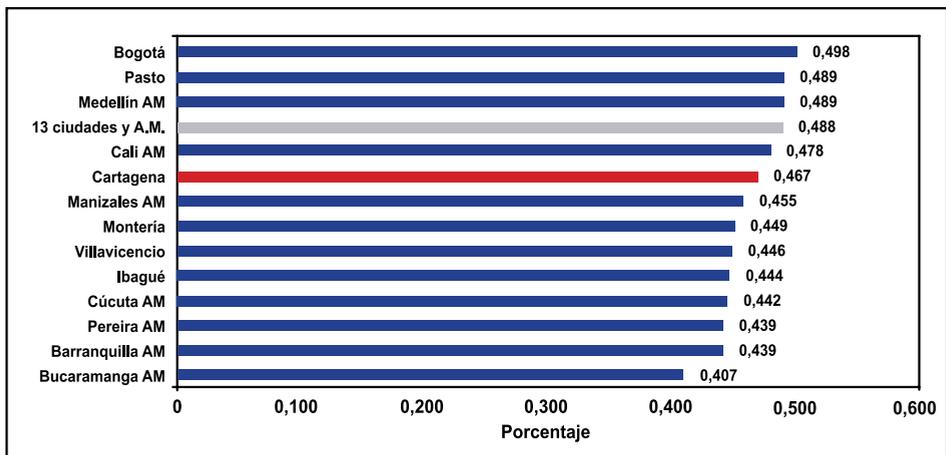
La inequidad en el ingreso de los hogares de Cartagena está por debajo del promedio de las principales ciudades. Sin embargo, es la quinta ciudad con el mayor coeficiente de Gini entre las trece principales (gráfica 7).

Gráfica 6. Incidencia de la pobreza monetaria extrema, principales ciudades, 2015



Fuente: elaboración de los autores con datos de la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane).

Gráfica 7. Coeficiente de Gini, principales ciudades, 2015

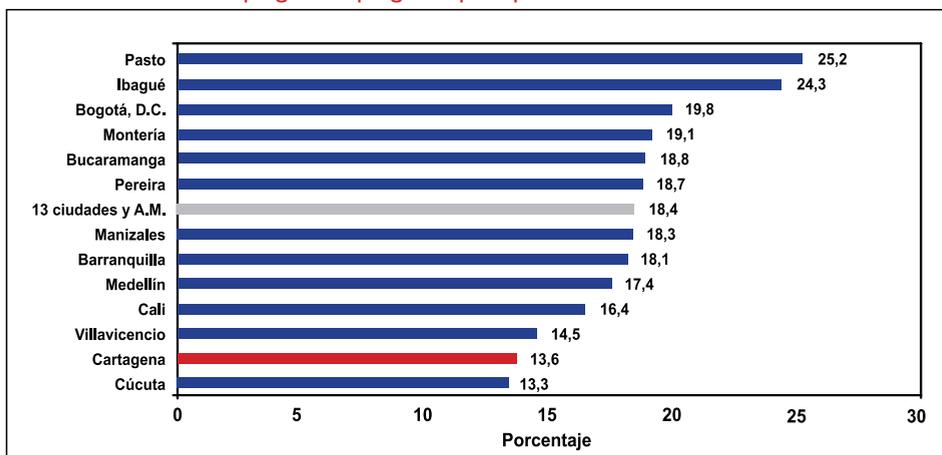


Fuente: elaboración de los autores con datos de la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane).

Un factor que está asociado con la elevada proporción de pobreza de la ciudad es el bajo nivel educativo de su población (gráfica 8). Según datos de la GEIH para 2015, solo 13,6% de los jefes de hogar cartageneros contaba con educación universitaria completa, ya sea pregrado o posgrado, frente a 25,2% en Pasto o 19,8% en Bogotá. Cartagena se encuentra solo por encima de Cúcuta, la cual registra 13,3% de su población con un alto nivel educativo. Una población con poca educación tiene menores oportunidades de acceso al mercado laboral formal y, por ende, menores ingresos.

La combinación de la alta pobreza y la desigualdad de ingresos con el crecimiento que ha experimentado el turismo en los últimos años ha dado origen al fenómeno de turismo sexual y turismo sexual infantil (Bernal *et al.*, 2013). Se calcula que en 2008 en Cartagena había 1.500 niños, niñas y adolescentes explotados sexualmente por la industria del sexo y el turismo (ECPAT International, 2008). Incluso, de acuerdo con información de la Fundación Renacer para el mismo año, más de 650 menores de 18 años habían sido víctimas de explotación sexual comercial asociada al turismo, de los cuales 70% eran niñas y 30% niños (ECPAT Colombia-Fundación Renacer y Corporación Turismo Cartagena de Indias, 2011).

Gráfica 8. Porcentaje de jefes de hogar con educación universitaria, pregrado o posgrado, principales ciudades, 2015



Fuente: elaboración de los autores con datos de la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane).

La ciudad tampoco presenta buenos indicadores relativos en materia de cobertura de servicios públicos básicos, como agua potable y alcantarillado. En la gráfica 9 se observa que Cartagena está por debajo del promedio de las trece principales ciudades en tres de los cuatro servicios públicos. La cobertura solo es mejor en el acceso a gas natural, pero en los demás servicios la ciudad es la segunda con la menor cobertura. Vale la pena resaltar que hay casos como el del acueducto y la recolección de basuras, donde las diferencias en cobertura son mínimas. Sin embargo, la mayoría de las ciudades tienen coberturas universales en saneamiento básico y cerca de 50% de las mismas no registra déficit en cobertura de agua potable.

Por otro lado, la ciudad es una de las que menores ingresos monetarios ofrece a sus habitantes, a pesar de ser considerada como una de las ciudades con el mayor costo de vida del país por su característica de ciudad histórica y turística. En promedio, en 2015 el ingreso laboral de un empleado en Cartagena fue 20,3% más bajo que el de una persona comparable en Bogotá (tabla 1), controlando por los años de educación o escolaridad, la edad y el sexo. En contraste, existen ciudades como Medellín, Villavicencio y Bucaramanga que no registran un menor ingreso laboral esperado que Bogotá, lo que da indicios de que tienen mejores oportunidades laborales para sus habitantes.

Tabla 1. Diferencias salariales en las principales ciudades colombianas*

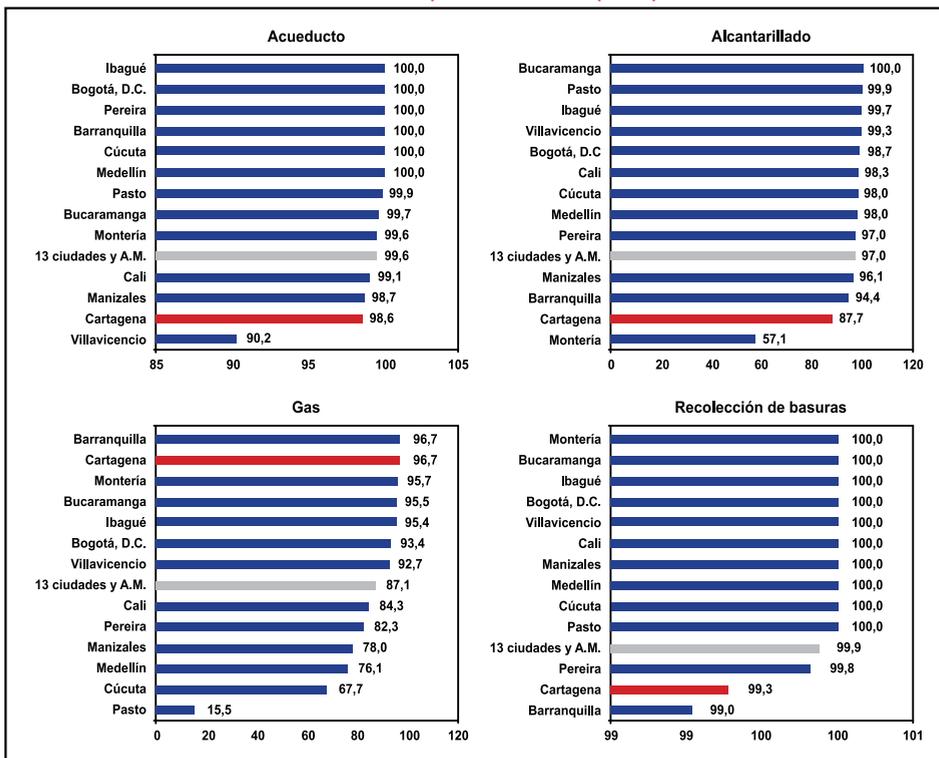
Variable dependiente: Ln (Ingreso)	Coefficiente	Error estándar (Robusto)	Efecto marginal
Bogotá (base)	-	-	-
Pasto	-0,275	0,014***	-24,02
Barranquilla	-0,232	0,013***	-20,70
Cartagena	-0,227	0,015***	-20,32
Montería	-0,212	0,014***	-19,07
Cúcuta	-0,192	0,014***	-17,51
Ibagué	-0,129	0,014***	-12,14
Manizales	-0,123	0,013***	-11,59
Pereira	-0,115	0,012***	-10,88
Cali	-0,079	0,013***	-7,61
Medellín	-0,018	0,011	-1,80
Villavicencio	-0,011	0,013	-1,09
Bucaramanga	-0,007	0,013	-0,74
Constante	12,172	0,035***	-
Observaciones		44.870	
Prob. > F		0,0000	
R-cuadrado		0,2828	
Error cuadrático medio		0,5617	

* Se controló por características similares de años de educación, edad y sexo.

*** Significativo al 1%. Se controló por la escolaridad, la edad y el sexo.

Fuente: elaboración de los autores con datos la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane).

Gráfica 9. Cobertura de servicios públicos básicos, principales ciudades, 2015

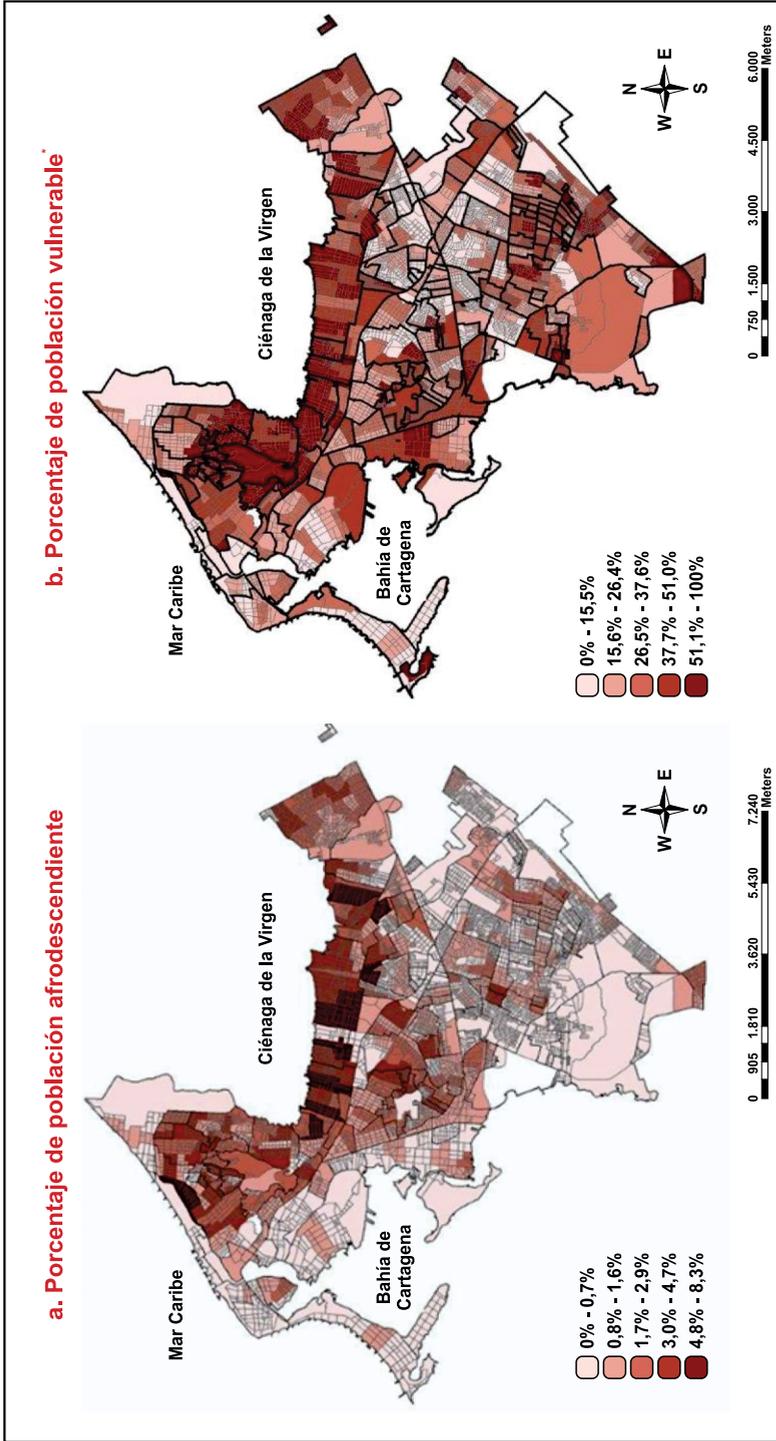


Fuente: elaboración de los autores con datos de la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane).

La situación es más grave si se considera la población afrodescendiente en Cartagena, que cuenta con menores ingresos debido a sus bajos indicadores de educación en comparación con el resto de cartageneros (Romero, 2007).

Varios estudios han encontrado diferencias significativas en el nivel de vida de quienes se auto reconocen como pertenecientes a una minoría étnica en Cartagena con el resto de la población, por ejemplo, en el nivel educativo y en el ingreso (Díaz y Forero, 2006). Además, como se muestra en el mapa 1, la población vulnerable (aquella que manifestó no haber consumido ninguna de las tres comidas en al menos un día de la semana anterior al censo por falta de dinero) se concentra mayoritariamente en los alrededores de la ciénaga de la Virgen y en los barrios de la zona suroccidental, donde la mayor proporción de los habitantes se auto reconocen como afrodescendientes.

Mapa 1. Población afrodescendiente y población vulnerable en* Cartagena, 2005



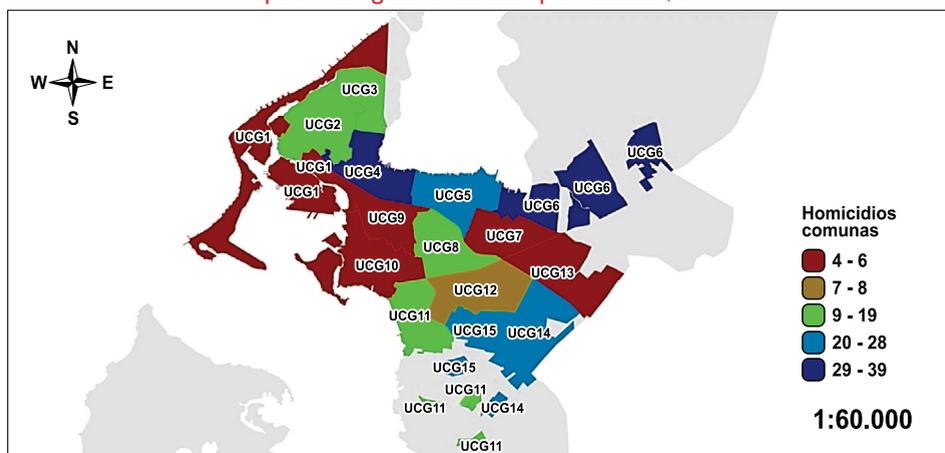
* Como población vulnerable se entiende a las personas que por falta de dinero no consumieron ninguna de las tres comidas básicas, uno o más días de la semana anterior al censo.

Fuente: Aguilera y Meisel, 2009.

En los barrios aledaños a la ciénaga de la Virgen y los de la zona suroccidental es donde también se presenta el mayor número de homicidios en la ciudad (mapa 2). En 2015, el mayor número de homicidios se registró en las zonas donde vive la población afrodescendiente, que coincide con la más vulnerable de la ciudad.

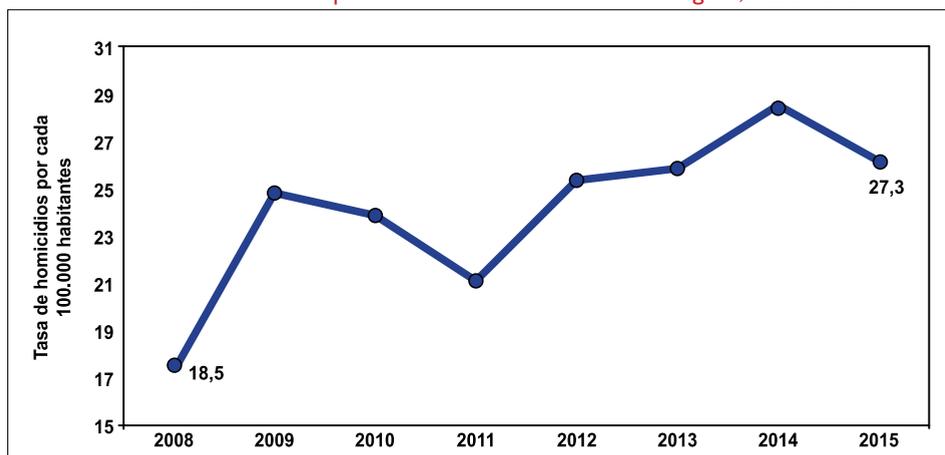
Por otro lado, se evidencia que en los últimos años la violencia ha aumentado (gráfica 10), dado que la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes

Mapa 2. Cartagena: homicidios por comunas, 2015



Fuente: tomado de Informe anual de MCE-Cosed, 2016.

Gráfica 10. Homicidios por cada cien mil habitantes en Cartagena, 2008-2015



Fuente: elaboración de los autores con datos del Cosed.

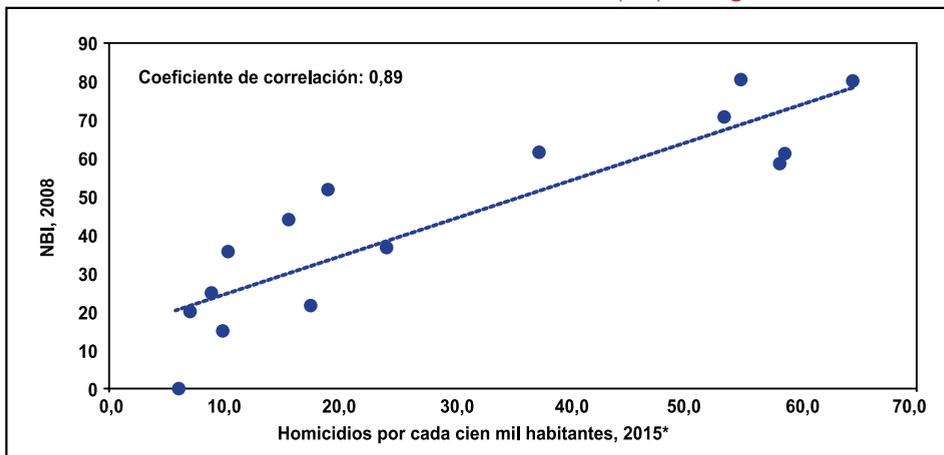
pasó de 18,5 a 27,3 entre 2008 y 2015. Si el patrón geográfico se mantiene, los barrios más vulnerables cada vez serán más inseguros, por lo que la calidad de vida de la población de escasos recursos empeoraría. De hecho, de acuerdo con datos del Cosed para 2015 y de Cartagena Cómo Vamos para 2008, la correlación entre el índice de NBI y la tasa de homicidios por comunas es de 89% (gráfica 11).

Diagnóstico ambiental de Cartagena de Indias

Por su ubicación geográfica, Cartagena enfrenta riesgos ambientales asociados al cambio climático, como la subida del nivel del mar y el aumento de las lluvias (PNUD *et al.*, 2009). Este fenómeno puede producir afectaciones sociales y económicas importantes, debido a que gran parte de la población cartagenera habita en la zona costera y los principales sectores económicos de la ciudad están localizados cerca del mar: sector turístico con hoteles y murallas, sector portuario y sector industrial.

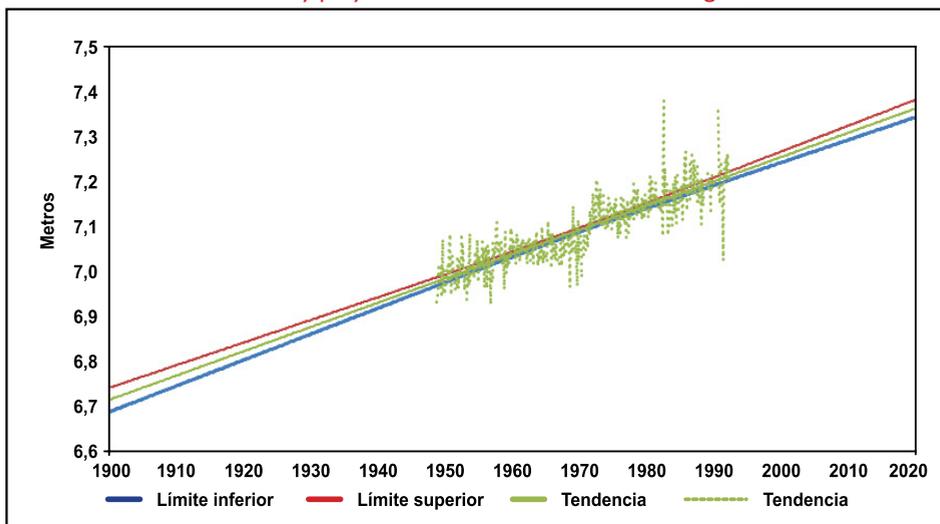
La gráfica 12 muestra la evolución del nivel medio del mar en Cartagena entre 1949 y 1992, con una tendencia estimada y un intervalo de confianza.

Gráfica 11. Homicidios (de 2015 por cada cien mil habitantes de 2008) e índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), Cartagena



Fuente: elaboración de los autores con datos del Cosed y de las Unidades Comuneras Cómo Vamos, Cartagena Cómo Vamos.

Gráfica 12. Tendencia y proyecciones del nivel del mar en Cartagena, 1900-2020



Fuente: elaboración de los autores con datos de National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA).

Como se observa, entre 1949 y 1992 la ciudad experimentó una subida del nivel medio del mar de 23,4 centímetros, con una marcada tendencia positiva, reflejando un aumento medio anual de aproximadamente 5,31 milímetros. Lo anterior significa que si la tendencia actual se mantiene, al año 2020 el nivel del mar habrá subido poco más de 2 centímetros. La ciudad debe prepararse para afrontar un fenómeno como este, considerando las potenciales afectaciones en lo social, económico y ambiental.

Por otro lado, existe una alta contaminación del mar y la zona costera (Invemar, 2011). En primer lugar, la bahía de Cartagena recibe la sedimentación y metales pesados que transporta el canal del Dique, así como los vertimientos industriales de la zona de Mamonal y los residuos contaminantes de la actividad marítima y portuaria. Segundo, la ciénaga de la Virgen se ha contaminado por varias razones: 1) fue por muchos años el lugar receptor de aguas servidas en la ciudad; 2) ha sido invadida con rellenos ilegales para la construcción de vivienda; y 3) la disposición inadecuada de desechos sólidos de la población que habita a sus alrededores (Cardique y Conservación Internacional Colombia, 2004).

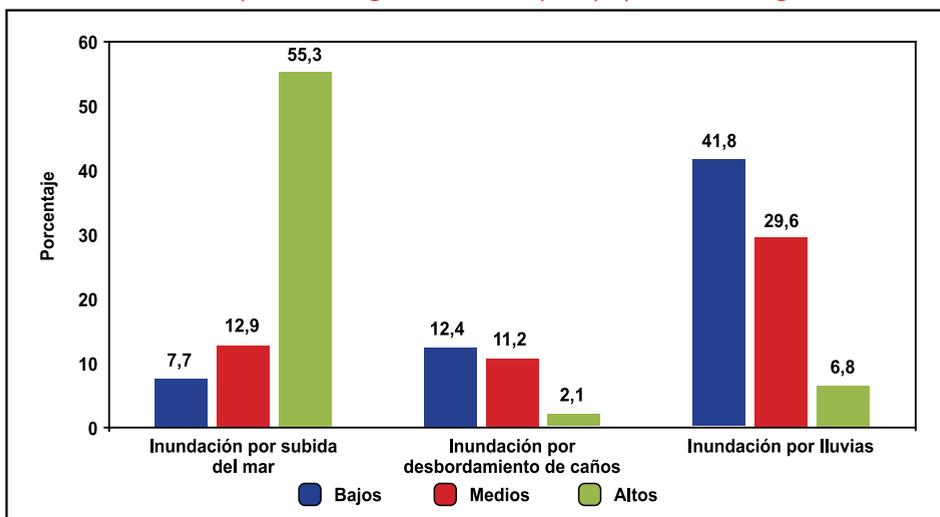
La ciénaga de la Virgen ha sido afectada directamente por el crecimiento desordenado de la zona urbana de Cartagena. Entre 1973 y 2003, perdió un área de aproximadamente 200 hectáreas (Cardique y Conservación Internacional Colombia, 2004), área usada principalmente para la construcción de viviendas en zonas de riesgo de inundación, donde habita la población de menores recursos económicos. Estas zonas hacen parte de lo que se conoce como barrios subnormales, donde, por la mala o nula planificación, se dificulta la prestación de servicios básicos como el agua potable y el saneamiento básico, la construcción de escuelas y hospitales. Cartagena se caracteriza por ser una de las ciudades en Latinoamérica con una proporción más alta de población viviendo en este tipo de asentamientos urbanos (United Nations Human Settlements Programme, 2003).

Vulnerabilidad ambiental y exclusión social en Cartagena de Indias

Una característica importante de la ciudad es la alta vulnerabilidad de la población ante riesgos ambientales (Alcaldía de Cartagena de Indias *et al.*, 2014). En primer lugar, el aumento de las temperaturas puede afectar los ecosistemas que sostienen actividades económicas como la pesca, especialmente para las comunidades que habitan en la zona de la Boquilla y las islas de Tierrabomba y Barú. Segundo, de acuerdo con estimaciones del Plan 4C: “Cartagena de Indias competitiva y compatible con el clima”, el 20% de los ciudadanos se podrían ver afectados por el aumento del nivel del mar, y las inundaciones afectarían a no menos de 26% de las viviendas.

Una forma de visualizar este problema es por medio de la percepción del riesgo de inundación. Según datos de Cartagena Cómo Vamos de 2012, mientras que en los estratos altos se percibe el riesgo de inundación principalmente por la subida del nivel del mar, en los bajos y medios las lluvias son las que representan la mayor amenaza (gráfica 13). Las afectaciones por la subida del nivel del mar en los estratos altos son menos graves que aquellas que se presentan por inundaciones de lluvias o desbordamientos de caños en los estratos bajos, debido a que estas últimas hacen que la población más

Gráfica 13. Percepción del riesgo de inundación por tipo y estrato, Cartagena, 2012

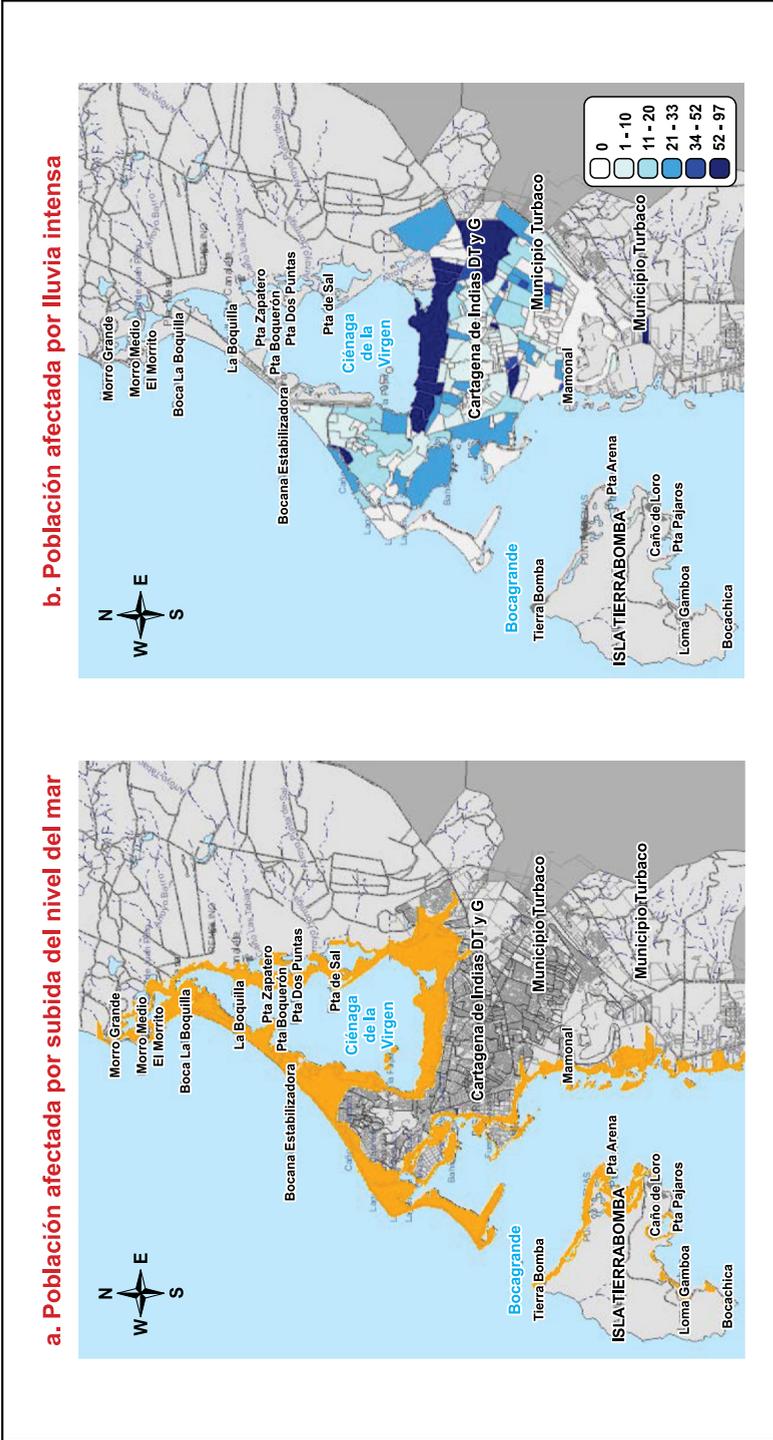


Fuente: elaboración de los autores con datos de Cartagena Cómo Vamos, 2012.

vulnerable pérdida activos como electrodomésticos y enseres. Además, pueden tener efectos negativos en materia de salud pública. En Cartagena, 54% de la población de estratos bajos siente que está en riesgo de inundación por lluvias o desbordamiento de caños, mientras que en los estratos altos este porcentaje alcanza apenas el 9%.

En el mapa 3 se observa cómo se proyecta la ciudad para el 2040 en cuanto a los posibles impactos del aumento del nivel del mar (mapa 3a). Este escenario traería consecuencias negativas tanto para zonas de estratos altos como para aquellas ubicadas sobre la ciénaga de la Virgen. Por otro lado, las afectaciones por lluvias intensas tienen mayores impactos negativos en los barrios aledaños a la ciénaga de la Virgen (mapa 3b). También se verían afectadas las comunidades ubicadas en la isla de Tierrabomba, Punta Arena y la península de Barú (Barú, Ararca y Santana), donde habita cerca de 18% de la población rural de Cartagena. Estas poblaciones son altamente dependientes de los recursos ambientales y del turismo (Niño y Posada, 2014). A pesar de que la subida del nivel del mar inundaría gran parte de la ciudad indistintamente del nivel socioeconómico de sus barrios, es claro que la vulnerabilidad no es la misma en todas las zonas.

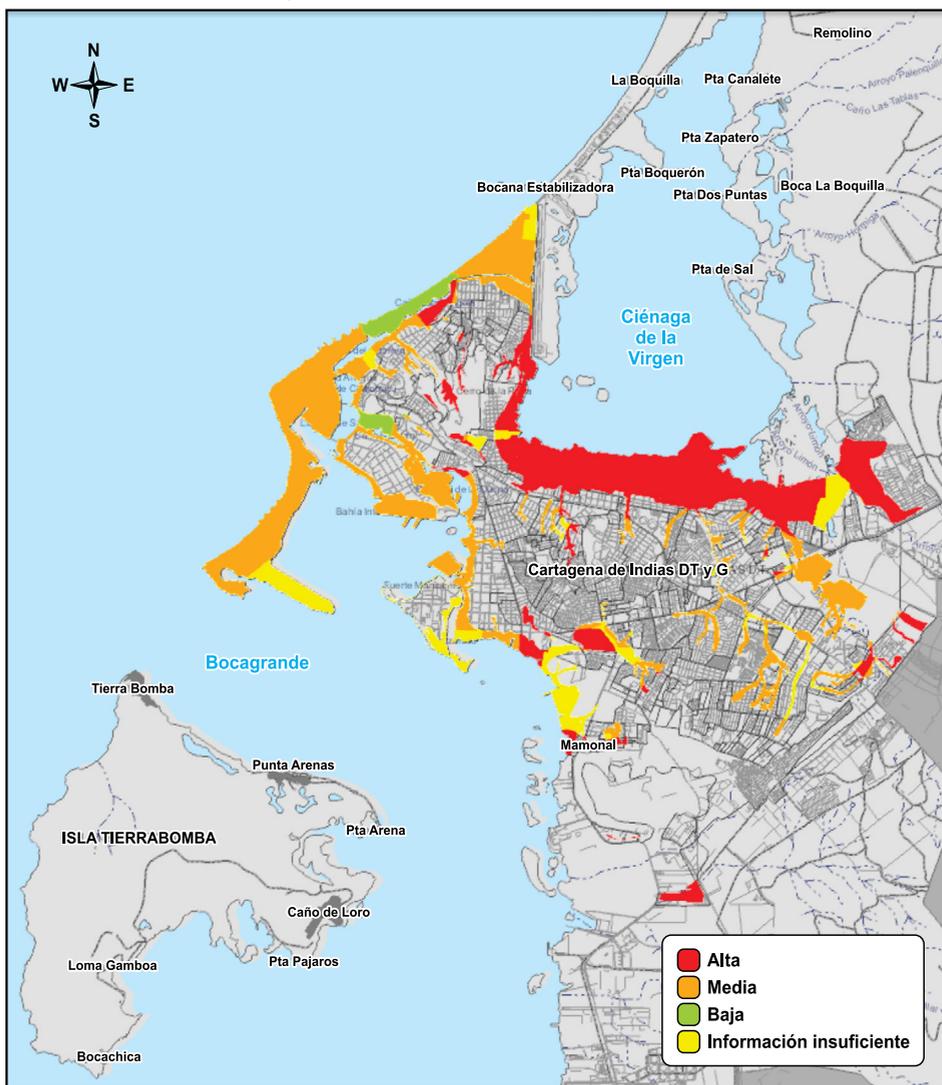
Mapa 3. Población vulnerable ante fenómenos ambientales, 2040



Fuente: tomado de Geovisor, Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar).

El mapa 4 presenta una estimación de la vulnerabilidad socioeconómica en los diferentes barrios de Cartagena, reflejando que la mayor debilidad se encuentra en los barrios que rodean la ciénaga de la Virgen, lugares en donde gran parte de la población es de bajos ingresos, en su mayoría afrodescendiente, con bajo nivel educativo y condiciones de vida desfavorables (Pérez y Salazar, 2007).

Mapa 4. Vulnerabilidad socioeconómica, 2040



Fuente: tomado de Geovisor, Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar).

Exclusión social: análisis por componentes principales

Con el fin de resumir la información de todos los indicadores de exclusión social posibles, se procede a utilizar una técnica conocida como análisis de componentes principales. Este método permite construir un único indicador de exclusión social a partir del conjunto de indicadores definidos anteriormente⁷. La tabla 2 muestra el listado de los indicadores de exclusión social considerados en el presente estudio, de acuerdo con los elementos identificados en la literatura internacional (Department for Work and Pensions, UK, 2007) y la disponibilidad de la información en Colombia.

Dichos indicadores se obtuvieron para cada una de las trece principales ciudades del país. Debido a que se tienen trece indicadores de exclusión social, se obtienen trece componentes, de los que se procedió a seleccionar los principales. La tabla 3 muestra los valores propios de los componentes obtenidos a partir de los indicadores de exclusión social. La varianza de cada indicador fue normalizada a la unidad, por lo que la varianza total de las variables es igual a 13. De esta forma, los componentes principales son aquellos cuyos valores propios son superiores a la unidad, dado que esto indica que su aporte a la varianza total es superior a su propia varianza.

Los componentes principales son aquellos del 1 al 4, debido a que son los únicos cuyos valores propios son superiores a la unidad. Esos cuatro explican el 79% de la varianza total del conjunto de variables. Cada componente representa una ordenación diferente de los indicadores de exclusión social de acuerdo con su importancia relativa. Los indicadores de exclusión social son más o menos importantes dependiendo de cuál componente se esté analizando. Por ejemplo, en el componente 1 se tiene que la pobreza es el indicador más relevante para la exclusión social, de tal manera que las ciudades que tengan una mayor proporción de personas pobres tenderán a ser las más excluyentes.

7 Para una descripción detallada del análisis de componentes principales, véase Shlens (2003) y Smith (2002).

Tabla 2. Listado de indicadores de exclusión social

Niños y jóvenes
Embarazo adolescente
Rendimiento académico
Tasa de mortalidad infantil
<i>Población en edad de trabajar</i>
Tasa de desempleo
Población perteneciente a minoría étnica
Porcentaje de población sin educación
<i>Población de más de 50 años o retirada</i>
Proporción de la población que no aporta a pensión
<i>Comunidad</i>
Porcentaje de personas en condición de pobreza
Porcentaje de personas en condición de pobreza extrema
Tasa de homicidios
Expectativa de vida al nacer
Disponibilidad de bienes y servicios públicos
Desigualdad en el ingreso

Fuente: elaboración de los autores.

Tabla 3. Valores propios de la matriz de correlación

Componente	Valor propio	Diferencia	Explicación	Acumulada
1	3,07	0,41	0,24	0,24
2	2,66	0,20	0,20	0,44
3	2,46	0,39	0,19	0,63
4	2,07	1,12	0,16	0,79
5	0,95	0,17	0,07	0,86
6	0,78	0,38	0,06	0,92
7	0,40	0,12	0,03	0,95
8	0,29	0,09	0,02	0,97
9	0,20	0,10	0,02	0,99
10	0,10	0,08	0,01	1,00
11	0,02	0,01	0,00	1,00
12	0,01	0,01	0,00	1,00
13	0,00	-	0,00	1,00

Fuente: elaboración de los autores con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), Ministerio de Educación Nacional (MEN) y Centro de Estudios de Desarrollo Económico (Cede).

La tabla 4 muestra los vectores propios de la matriz de correlación, donde se observa la importancia relativa de cada indicador sobre el valor propio correspondiente. Por ejemplo, para el componente 1, la variable más importante es el porcentaje de población en condición de pobreza y la menos relevante es el rendimiento académico de los estudiantes. Para el componente 2, la tasa de desempleo resulta la de mayor aporte, mientras que la mortalidad infantil explica menos. Cada componente tiene un grado de explicación que es mayor para el 1 y menor para el 4. En el Anexo se presentan los porcentajes de la varianza total, explicados por cada componente.

En términos generales, el componente principal es el 1, el cual explica el 24% de la varianza total, donde la pobreza y la proporción de personas pertenecientes a minorías étnicas son los factores que más explican la exclusión social. Esas son variables en las que Cartagena se caracteriza por tener valores altos en comparación con las demás ciudades. Las variables relacionadas con la educación fueron las de menos importancia en este componente principal, así como la disponibilidad de bienes y servicios públicos y la cobertura del sistema pensional.

Finalmente, con los valores y vectores propios anteriores se puede estimar un índice de exclusión social para cada una de las ciudades, considerando los cuatro componentes principales cuyos valores propios fueron superiores a uno. El resultado se muestra en el Anexo. Como se observa en la gráfica 14⁸, Cartagena es la ciudad con la mayor exclusión social dentro de las trece principales ciudades del país, de acuerdo con el componente principal, el cual explica el 24% de la varianza total⁹. En términos generales, se

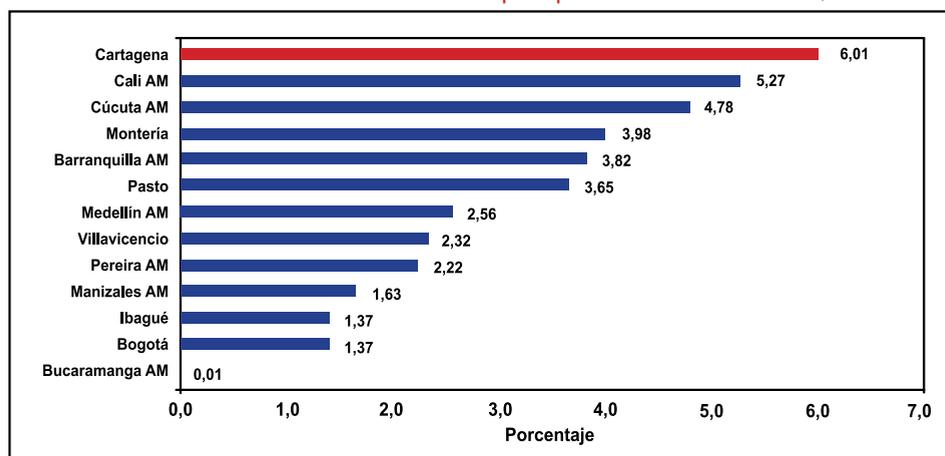
-
- 8 En la gráfica se muestra solo el componente principal. El índice se re-escaló tres puntos hacia arriba con el fin de obtener únicamente valores positivos. En el Anexo se presentan los valores originales del componente principal y los otros tres componentes significativos.
- 9 No obstante, si se considera el segundo componente del Anexo, el cual explica el 20% de la varianza total, la ciudad sería la cuarta con menor exclusión social. En el tercer componente, Cartagena es la quinta ciudad con menor exclusión, mientras que según el último componente es la tercera con el mayor indicador.

Tabla 4. Componentes principales, vectores propios

Variable	Componentes			
	1	2	3	4
Porcentaje de personas en condición de pobreza	0,44	-0,10	0,30	-0,17
Población perteneciente a minoría étnica	0,41	0,05	-0,20	0,32
Porcentaje de personas en condición de pobreza extrema	0,37	0,17	0,28	-0,22
Tasa de homicidios	0,30	0,41	-0,06	0,12
Embarazo adolescente	0,19	-0,46	0,28	0,24
Gini	0,17	0,11	-0,42	-0,37
Mortalidad infantil	0,06	-0,51	0,08	-0,16
Expectativa de vida al nacer	0,00	0,04	-0,38	0,29
Tasa de desempleo	0,00	0,50	0,29	-0,12
Porcentaje de población sin educación	-0,01	0,07	0,40	0,38
Disponibilidad de bienes y servicios públicos	-0,19	0,07	-0,03	0,53
Proporción de la población que no aporta a pensión	-0,26	0,21	0,37	-0,01
Rendimiento académico	-0,49	-0,02	0,05	-0,25

Fuente: elaboración de los autores con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), Ministerio de Educación Nacional (MEN) y Centro de Estudios de Desarrollo Económico (Cede).

Gráfica 14. Índice de exclusión social en las principales ciudades colombianas, 2015



Fuente: elaboración de los autores con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), Ministerio de Educación Nacional (MEN) y Centro de Estudios de Desarrollo Económico (Cede).

puede afirmar que Cartagena registra una alta exclusión social, dado que el componente principal la ubica como la ciudad con el indicador más alto entre las trece principales ciudades. Lo que confirma la necesidad de políticas públicas más incluyentes que tengan en cuenta la población más vulnerable, en materia de oportunidades de empleo e ingresos.

Plan de ordenamiento territorial (POT) y planes de desarrollo

Aunque el POT (2001) de Cartagena no menciona directamente la necesidad de adaptarse al cambio climático, sí contempla la necesidad de implementar obras encaminadas a la protección del medio ambiente y al diseño de un plan de drenajes pluviales que resuelva el problema de la falta de alcantarillado en la ciudad. Sin embargo, la falta de recursos ha impedido que al día de hoy se hayan ejecutado las obras necesarias para cumplir con este propósito, lo que se traduce en un aumento considerable de la población en riesgo combinado con mayores eventos y fenómenos ambientales adversos (Campos, 2012).

Los recientes planes de desarrollo han considerado propuestas encaminadas a la protección del medio ambiente y a la preparación de la ciudad para el cambio climático. El plan de desarrollo 2008-2011, “Por una sola Cartagena”, no habla explícitamente de cambio climático ni de adaptación al cambio climático, pero sí menciona la necesidad de un plan de drenajes pluviales, así como uno de gestión integral de residuos sólidos. Sin embargo, las estrategias planteadas para hacer frente a los fenómenos climáticos no estaban integradas como un único plan de preparación para el cambio climático (Campos, 2012).

Por otra parte, el plan de desarrollo “Ahora sí Cartagena”, 2013-2015, fue el primero que hizo referencia explícita al cambio climático y propone el diseño y la puesta en marcha de un plan para hacerle frente. En conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar), la Cooperación Internacional de la Alianza Clima y Desarrollo-CDKN, y la Cámara de Comercio de Cartagena se inició la “Integración de la adaptación al cambio climático en la planificación

territorial y sectorial de Cartagena de Indias”, de donde se creó el Plan 4C: “Cartagena competitiva y compatible con el clima” (Alcaldía de Cartagena de Indias *et al.*, 2014). Sin embargo, no se han puesto en marcha las diferentes estrategias, debido a la falta de recursos públicos. Igual sucede con el Plan maestro de drenajes pluviales, diseñado en la administración de Judith Pinedo (2008-2011), según el cual en 2010 el 71% de los habitantes y el 69% de las viviendas en la ciudad se encontraban en riesgo de inundación.

El actual plan de desarrollo, “Primero la gente”, contempla la implementación del Plan 4C, dando continuidad a la administración anterior y enfrentando las mismas limitaciones. También contempla un programa de monitoreo, control, vigilancia y seguimiento ambiental y un programa de educación y cultura ambiental. Sin embargo, ninguno de los planes de desarrollo establece como prioridad la reducción de la desigualdad social en la ciudad con acciones y proyectos claros, ni mencionan la necesidad de invertir más en las zonas más vulnerables cuando se trata de adaptación al cambio climático.

A continuación se presenta una breve descripción de lo que es el Plan 4C, que contempla una serie de inversiones destinadas a mitigar el impacto negativo del cambio climático sobre la calidad de vida de la población cartagenera.

Plan 4C: Cartagena competitiva y compatible con el clima

Y en el distrito turístico, gráciles edificios conforman un cordón de inversiones cuyo valor sube a merced del privilegio de la contemplación del mar y la bahía, los cuales si no reaccionamos a tiempo, serán devorados en el cercano futuro. Dadas las proyecciones climáticas, si no hacemos algo, a la vuelta de 25 años el mar barrerá con nuestra herencia histórica y las enormes inversiones inmobiliarias de la ciudad moderna (Plan 4C: 5).

El Plan de adaptación al cambio climático en Cartagena, o Plan 4C, es el primer conjunto de estrategias encaminadas a promover un desarrollo compatible con el clima en una ciudad colombiana (Alcaldía de Cartagena de Indias *et al.*, 2014). Consta de cinco estrategias: 1) barrios adaptados al cambio

climático; 2) protección del patrimonio histórico; 3) adaptación basada en ecosistemas; 4) turismo comprometido con el cambio climático; y 5) puertos e industrias compatibles con el clima.

En total, el Plan 4C tiene un presupuesto estimado de \$147.125 millones (a precios de 2014), de los cuales solo \$7.000 millones (4,75%) serían destinados a zonas de la mayor vulnerabilidad socioeconómica. Serán dos proyectos, uno para la zona insular y otro para un barrio modelo aledaño a la ciénaga de la Virgen. No obstante, para el sector hotelero y los barrios de la zona norte se planean invertir cerca de \$49.520 millones (33,6%), más de siete veces lo que se destinará a las zonas más vulnerables. En el centro histórico las inversiones establecidas en el plan ascienden a \$41.180 millones (28%), justificado por la importancia histórica y económica de este sector, y en la zona industrial los recursos serán de \$37.250 millones (25,3%).

La inversión más alta de recursos no se destina a las zonas de mayor vulnerabilidad socioeconómica. La mayor cantidad de recursos será invertida en la protección de la zona hotelera de los barrios desde Marbella hasta El Laguito, donde claramente la población no registra los mayores indicadores de vulnerabilidad socioeconómica. Si bien es necesario proteger las inversiones que se han hecho en materia hotelera y conservar el potencial turístico de playas de la ciudad, ¿se justifica que esta inversión sea más de seis veces que aquella que se invertirá en las zonas más vulnerables de la ciénaga de la Virgen y el sector rural? Este resultado refuerza lo encontrado por medio del análisis de componentes principales en relación con la alta exclusión social en la ciudad.

Conclusiones y recomendaciones

Un aspecto central en la política pública de Cartagena debería ser la reducción de la pobreza y la exclusión social. Como se muestra en este documento, la ciudad atraviesa por un periodo de crecimiento económico muy dinámico, principalmente en los sectores de turismo, puertos e industria. Sin embargo, los beneficios de esta prosperidad económica no se han distribuido entre toda la población, dado que es la segunda ciudad con mayor proporción de pobla-

ción en condiciones de pobreza y la tercera en pobreza extrema entre las trece principales del país, así como la primera en exclusión social.

Cartagena también registra una baja proporción de población con alto nivel educativo y una baja cobertura de servicios públicos, comparada con las otras principales ciudades. Además, los salarios son de los más bajos en comparación con Bogotá y la informalidad está por encima del promedio de las principales áreas metropolitanas. Todos estos factores traen como consecuencia que presente el índice de exclusión social más alto entre las trece principales ciudades del país.

La política ambiental parece ir en contravía de la equidad social. Los recursos presupuestados para el Plan 4C reflejan una alta desigualdad en el gasto planeado para los próximos años, debido a que las zonas más vulnerables y donde vive la mayor parte de la población recibirán inversiones por montos que no superan el 5% del total, mientras que en las zonas de altos ingresos esta inversión sobrepasa el 30%. Si bien es claro que se necesita proteger y conservar el recurso turístico de la ciudad, no hay ninguna razón que justifique dicha desigualdad en el gasto planeado.

El auge económico actual de la ciudad en industria, puertos y turismo debe permitir la generación de recursos públicos que conduzcan hacia la eliminación de la pobreza extrema y la enorme desigualdad que caracteriza a Cartagena. Ese, sin duda, es el principal reto de la ciudad para la próxima década, conjuntamente con el logro de un modelo de desarrollo productivo que no sea tan destructivo del medio ambiente como lo ha sido hasta ahora.

Referencias

- COSTA, K. 2012. “Cartagena, entre el progreso industrial y el rezago social”. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*.
- ADGER, W. N. 1999. “Social Vulnerability to Climate Change and Extremes in Coastal Vietnam”. *World Development*. 27 (2).

- AGUILERA, M. Y A. MEISEL. 2009. *Tres siglos de historia demográfica de Cartagena de Indias*. Banco de la República. Cartagena.
- ALCALDÍA DE CARTAGENA DE INDIAS, MADS, INVEMAR, CDKN Y CÁMARA DE COMERCIO DE CARTAGENA. 2014. “Plan 4C: Cartagena de Indias competitiva y compatible con el clima”. A. P. Zamora Bornachera, A. López Rodríguez, V. Trujillo Gedeón, C. Martínez Zuleta, G. Llinás y M. Lacoste (eds.) *Serie de Publicaciones Generales del Invemar*. 63.
- ANF. 1 de febrero 2016. “La Refinería de Cartagena (Reficar) y su impacto macroeconómico”. *Informe Semanal*. 1300.
- ATKINSON, A., E. MARLIER Y B. NOLAN. 2004. “Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union”. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 42 (1).
- BERNAL-CAMARGO, D. R., A. VARÓN-MEJÍA, A. BECERRA-BARBOSA, K. CHAIB-DE MARES, E. SECO-MARTÍN Y L. ARCHILA-DELGADO. 2013. “Explotación sexual de niños, niñas y adolescentes: modelo de intervención”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. 11 (2).
- CAMPOS, J. 2012. “Planning for climate change in Cartagena, Colombia: Institutionalizing alternative approaches”. *Economía & Región*. 6 (2).
- CARDIQUE, CONSERVACIÓN INTERNACIONAL COLOMBIA. 2004. *Plan de ordenamiento y manejo de la cuenca hidrográfica de la Ciénaga de la Virgen*.
- CARTAGENA CÓMO VAMOS. 2009. *Unidades Comuneras Cómo Vamos*. Obtenido de <http://cartagenacomovamos.org/archivo/ucg.swf>
- , 2012. *Encuesta de percepción ciudadana, Cartagena Cómo Vamos, 2012*.
- CENTRO DE OBSERVACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL DELITO (COSED). 2016. *Informe anual de muertes por causa externa Cartagena de Indias*. Recuperado el 3 de octubre de 2016, de https://www.cosed.org/a/informes_cosed/2015/Informe-MCE-Enero%28Final%29.pdf
- CHAKRAVARTY, S. R. Y C. D’AMBROSIO. 2006. “The measurement of social exclusion”. *Review of Income and Wealth*. 52 (3).

- CLARK, G., S. MOSER, S. RATICK, K. DOW, W. MEYER, S. EMANI Y H. SCHWARZ. 1998. "Assessing the vulnerability of coastal communities to extreme storms: The case of Revere, MA., USA". *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*. 3.
- CORPORACIÓN TURISMO CARTAGENA. 2015. *Retos y realidades del sector turístico en Cartagena de Indias*. Cartagena.
- CUTTER, S. 1996. "Vulnerability to environmental hazards". *Progress in Human Geography*. 20 (4).
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). 2005. *Censo general del 2005*.
- . 2015. *Gran encuesta integrada de hogares*.
- DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS, UK. 2007. *Opportunity for all: Indicators update*. Obtenido de <http://www.bristol.ac.uk/poverty/downloads/keyofficialdocuments/Opportunity%20for%20All%202007.pdf>
- DÍAZ, Y. Y G. FORERO, G. 2006. *Exclusión racial en las urbes de la costa Caribe colombiana*. Instituto de Estudios Económicos del Caribe, Universidad del Norte. Barranquilla.
- ECPAT COLOMBIA-FUNDACIÓN RENACER Y CORPORACIÓN TURISMO CARTAGENA DE INDIAS. 2011. *Proyecto para prevenir la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en el contexto de viajes y turismo*. Recuperado el 5 de octubre de 2016, de <https://fundacionrenacer.org/wp-content/uploads/2011/08/muralla.pdf>
- ECPAT INTERNATIONAL. 2008. *Combatiendo al turismo sexual con niños y adolescentes: preguntas frecuentes*. ECPAT International. Bangkok. Recuperado el 1 de octubre de 2016, de <http://www.bibliotecavirtual.info/2011/05/combatiendo-al-turismo-sexual-con-ninos-y-adolescentes/>
- GABOR, T. Y T. GRIFFITH. 1980. "The assessment of community vulnerability to acute hazardous materials incidents". *Journal of Hazardous Materials*. 3 (2).
- GENCER, E. 2013. "Natural Disasters, Urban Vulnerability, and Risk Management: A Theoretical Overview". En E. Gencer. *The Interplay between Ur-*

ban Development, Vulnerability, and Risk Management: A Case Study of the Istanbul Metropolitan Area. Nueva York. Springer-Verlag. Berlín, Heidelberg

INVEMAR. 2011. *Diagnóstico y evaluación de la calidad ambiental marina en el Caribe y en el Pacífico colombiano.* Redcam, Informe técnico. Santa Marta.

----- . 2016. *Geovisor CDKN.* Recuperado el 10 de septiembre de 2016, de <http://gis.invemar.org.co/cdkn/>

LEVITAS, R., C. PANTAZIS, E. FAHMY, D. GORDON, E. LLOYD Y D. PATSIOS. 2007. *The multi-dimensional analysis of social exclusion.* University of Bristol. Bristol.

NIÑO, L. Y C. POSADA. 2014. *Turismo sostenible en las Islas del Rosario y San Bernardo. Guía del curso.* Cartagena de Indias D. T. y C.

PEACE, R. 2001. "Social Exclusion: A Concept in Need of Definition". *Social Policy Journal of New Zealand.* 16.

PERCY, J. 2000. "The contours of social exclusion". En J. Percy (ed.). *Policy responses to social exclusion.*

PÉREZ, G. E I. SALAZAR. 2007. "La pobreza en Cartagena: un análisis por barrios". *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional.*

PNUD, EPA CARTAGENA, OBSERVATORIO DEL CARIBE COLOMBIANO. 2009. *Perspectivas del medio ambiente urbano: geo Cartagena.* Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Cartagena.

ROMERO, J. 2007. "¿Discriminación laboral o capital humano? Determinantes del ingreso laboral de los afrocartageneros". *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional.* 98.

RUEDA, F. Y A. ESPINOSA. 2010. "Will the poor of today be the poor of tomorrow? The determinants of poverty and vulnerability in Cartagena, Colombia". *Economía & Región.* 4 (1).

SHLENS, J. 2003. *A Tutorial on Principal Component Analysis: Derivation, Discussion and Singular Value Decomposition.* Recuperado el 5 de septiembre de 2016, de https://www.cs.princeton.edu/picasso/mats/PCA-Tutorial-Intuition_jp.pdf

- SMITH, L. 2002. *A Tutorial on Principal Components Analysis*. Recuperado el 5 de septiembre de 2016, de http://www.cs.otago.ac.nz/cosc453/student_tutorials/principal_components.pdf
- TIMMERMAN, P. 1981. "Vulnerability, Resilience and the Collapse of Society". *Environmental Monograph*. 1. Institute of Environmental Studies, University of Toronto. Toronto.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. 2003. *Assessing Human Vulnerability to Environmental Change: Concepts, Issues, Methods and Case Studies*. United Nations Environment Programme. Nairobi.
- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. 2003a. *The Challenge of Slums*. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). Nairobi.
- ZÁRATE, R. 2016. *Estadísticas de carga de las importaciones y exportaciones en Colombia*. Recuperado el 4 de octubre de 2016, de <http://www.dian.gov.co/dian/14cifrasgestion.nsf/f3b4ce6f9a41a48c05257030006f50e2/582808efbfb9a7e80525799000688f2a?OpenDocument>
- SMITH, L. 2002. *A Tutorial on Principal Components Analysis*. Recuperado el 5 de septiembre de 2016, de http://www.cs.otago.ac.nz/cosc453/student_tutorials/principal_components.pdf

Anexo

Índice de exclusión social en las principales ciudades de Colombia, 2016

Ciudad	Componentes			
	1 (24%)	2 (20%)	3 (19%)	4 (16%)
Bucaramanga AM	-2,99	-0,44	0,68	2,19
Bogotá	-1,63	-0,46	-2,60	-0,80
Ibagué	-1,63	0,84	1,06	-0,22
Manizales AM	-1,37	0,70	-1,44	-0,56
Pereira AM	-0,78	1,39	1,36	0,39
Villavicencio	-0,68	-1,47	1,54	-0,80
Medellín AM	-0,44	1,25	-0,81	0,03
Pasto	0,65	-0,30	-0,46	-3,48
Barranquilla A	0,82	-1,59	-0,43	1,86
Montería	0,98	-3,03	0,30	-0,24
Cúcuta AM	1,78	1,47	3,21	-0,51
Cali AM	2,27	2,97	-1,68	0,98
Cartagena	3,01	-1,33	-0,74	1,16

Fuente: elaboración de los autores con datos de la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH).



Foto: Pixabay. Creative Commons dominio público cco

SI ES NECESARIO, ES POSIBLE

Rafael Vergara

Frente a la demostrada y contundente exclusión social que padece Cartagena de Indias, el estudio de Jhorland Ayala y Adolfo Meisel, “La exclusión en los tiempos del auge: el caso de Cartagena”, demanda a los beneficiarios de la riqueza y el estado, y a la ciudadanía, conciencia, cambios, priorización, justicia social y ambiental.

Este ensayo tan oportuno nos recuerda que en la próspera ciudad industrial, turística, portuaria y cultural persiste el origen inequitativo de una ciudad construida sobre una cruel segmentación de poder y pobreza, de razas y desigualdades que, guardadas proporciones, aun son cicatrices abiertas o medio cerradas de un ayer que persiste y avergüenza.

Tan es así que las zonas de mayor exclusión, vulnerabilidad ambiental, bajo nivel educativo, deficientes servicios públicos e informalidad, son las habitadas por la población afrodescendiente y los desplazados del conflicto, que sobreviven todos en zonas de alto riesgo.

Lo que es más grave, sin opción y ante la carencia del ejercicio de autoridad, los más pobres han degradado la zona costera y las barreras blandas –los manglares– o la vegetación de la Popa y otros cerros, acelerando la erosión y

sus impactos negativos. Algunos ricos también se aprovechan, dan mal ejemplo y profundizan la alta informalidad.

El Distrito, pese a lo anotado en el POT (plan de ordenamiento territorial) y a lo que advirtieran estudios del Ideam (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales), llegó tarde a la comprensión del impacto del cambio climático y al aumento del nivel del mar, reaccionando en primer lugar ante inundaciones crecientes del centro histórico y barrios turísticos, y después al aumento del nivel de las mareas en la ciénaga y el desbordamiento por lluvias de caños y canales en los barrios populares. También por las alertas y denuncias de los ambientalistas.

Valga recordar que bajo un torrencial aguacero, el presidente Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-) ordenó a la entonces alcaldesa Judith Pinedo, en el gobierno de “Por una sola Cartagena (2008-2011)”, que se hiciera el estudio de cambio climático y aumento del nivel del mar, labor que se llevó a cabo con el Invemar (Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés”) como soporte científico, valorándose entonces la necesidad de proteger la ciudad y la población, antecedente del Plan 4C.

Se diseñó, sin financiamiento a la fecha, la defensa costera del centro histórico, la avenida del Bicentenario y el Plan de drenajes pluviales. También se inició la construcción del anillo vial de Crespo, a la postre la única obra de defensa costera realizada en Cartagena de Indias. Lo demás han sido palabras con proporción injusta de la inversión, como lo afirman Ayala y Meisel en el estudio que comento.

El Plan de adaptación al cambio climático y aumento del nivel del mar (4C) existente es estratégico. Como lo dejan ver los autores, el componente social debe ser revalorado, más allá de la adaptación de un barrio, porque la población en zonas de alto riesgo no mitigable es muy numerosa (tabla 1).

Para una ciudad advertida como Cartagena, con un mar que crece además con las lluvias andinas que trae el río Magdalena, prevenir los riesgos es

Tabla I. Cartagena: viviendas en alto riesgo no mitigable, 2008-2013

Año	Viviendas en zonas de alto riesgo año anterior	Tasa anual de crecimiento	Viviendas reubicadas	Cálculo indicador	Total
2008	26.233		1.436		25.453
2009	25.453	2,50% por año	220	VA*(1+TC)-VR	25.869
2010	25.869		286		26.230
2011	26.230		87		26.587
2012	26.587	2,50% por año	14	VA*(1+TC)-VR	27.386
2013	26.283		92		27.827

Fuente: Cartagena como Vamos. <http://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wp-content/uploads/2015/01/COMO-VAMOS-EN-VIVIENDA.pdf>

inaplazable y urgente. No basta con censar a la población, porque la tragedia en cuenta regresiva se anuncia despiadada.

En el Plan de desarrollo 2016-2019, “Primero la gente”, existe la obligación de la construcción del frente costero de la avenida del Bicentenario y la 1ª de Bocagrande, el aplazado y urgente Plan de drenajes pluviales, la mitigación en el barrio Boston, la construcción de vivienda popular. Pero no hay un plan específico para enfrentar la tragedia anunciada para los 26.238 hogares y familias que reporta en alto riesgo Cartagena como Vamos.

Esta realidad incua fue identificada, priorizándose entonces la ejecución de un megaproyecto, como resultado de un ejercicio ciudadano (2014) denominado “Visión Cartagena”, que no tiene sentido, justicia, ni razón ignorar.

Si no actuamos, en 2040 esas viviendas serán ya 56.000, es decir 29% de la gente de veintiséis barrios de estratos 1 y 2, vulnerables a la inundación.

Son ese 29% del pueblo en pobreza que crece con familias migrantes, y otros que no aparecen en estadísticas e invaden día a día y sin control cuerpos de agua, los cerros de la Popa y Albornoz y demás zonas de riesgo desprotegidas, en general contempladas en el POT como “zonas protegidas”.

Se trata de la defensa de la vida, frente a tragedias anunciadas que han alertado el Ideam, Invemar, el POT. Pero, duele decirlo, cuando el necesitado es el pueblo el ritmo suele ser lento, no es prioritario. Se atiende el desastre pero no se previene.

Es importante dejar claro que las alianzas con el sector privado y las viviendas gratuitas del gobierno del presidente Santos, vistas como un programa más, distan de ir al fondo y romper el círculo vicioso de la exclusión y la inequidad, rigurosamente demostrado en el estudio que comentamos.

En las islas, la Popa, Marlinda y Villagloria (delta de la ciénaga y el mar), zona suroriental, 11 de noviembre hasta el Pozón, Albornoz, 3 de Junio, He-nequén y Cospique, la amenaza va en coche y la prevención a pie.

Tabla 2. Déficit habitacional en Cartagena, 2008-2014

Año	Déficit año anterior	Nuevos hogares (Proyección plan maestro)*	Viviendas construidas	VSI sector privado	Mejoramientos habitacionales	Déficit al final de año	Crecimiento anual del déficit
2008	63.012	2.745	1.310	1.149	338	62.960	
2009	62.960	2.745	795	374	275	64.261	2,1%
2010	64.261	2.745	1.276	1.244	746	63.740	-0,8%
2011	63.740	2.745	132	931	826	64.596	1,31%
2012	64.596	2.745			92	67.249	4,1%
2013	66.853	2.745	184	4.221*	390	64.803	-3,6%
2014	64.803	2.745	140	1.942	1.439	64.023	-1,2%

Por ajustes de las cifras, el dato de déficit del año anterior varía de un año a otro

** Hay un déficit cuantitativo y cualitativo de **64.023 viviendas**.
 { Cuantitativo: 37.264
 { Cualitativo: 26.756

* Cambia con respecto a 2013 por ajustes en la metodología de medición de Corvivienda.

Fuente: Cartagena como Vamos. <http://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wp-content/uploads/2015/01/COMO-VAMOS-EN-VIVIENDA.pdf>

Hay que seguir convocando a la academia, al sector privado, a la cooperación internacional y el gobierno nacional, para enfrentar juntos el reto de construir esas 26.000 viviendas.

Como lo reclaman Meisel y Ayala en su texto, Cartagena debe atacar con decisión la pobreza extrema, generar empleo y enfrentar los riesgos, institucionalizando un megaproyecto estratégico que obligue y determine la ruta para desarrollarlo en estos cuatro años y en gobiernos sucesivos, con metas a corto y mediano plazo.

Como sociedad y estado, debemos pensar y actuar en función del bien común, romperle el equilibrio al caos generado por la exclusión, recuperar, reubicar, reconstruir y hacer respetar las zonas ambientalmente protegidas, agredidas por ambición o necesidad.

El gobierno debe asumir, liderar y convocar a las fuerzas políticas, económicas y sociales de la ciudad y el país para revertir los vergonzosos índices de pobreza, desempleo, depredación ambiental, bajo nivel educativo e informalidad de un segmento tan amplio de nuestra sociedad: estamos hablando de 29% de la población de Cartagena, de más de 300.000 personas en riesgo, miseria o pobreza y, lo que es peor, sin esperanza.

Cartagena de Indias necesita un plan de choque que dinamice la sociedad, la economía y el empleo, ¡desde abajo!, haciendo de la acción solidaria y preventiva un motor, el dinamizador, en verdad, del modelo de desarrollo sostenible y verdaderamente democrático. Un proyecto que irradie desde la base de la injusta pirámide para revertir los riesgos y sus índices de pobreza y miseria.

Una empresa de esta magnitud, además de salvar vidas en peligro, las recuperará de la informalidad al proporcionarles empleo y casa. Igual permitirá la recuperación de los ecosistemas y zonas de protección hoy irrespetadas, y, lo más vital, nos hermanará a ricos y pobres en un propósito común.

No habrá riesgo de licitaciones que excluyan empresas de ingeniería ni de las industrias que suministran los materiales de construcción. Se

multiplicará también el empleo no calificado, calificado y de servicios múltiples.

Por tratarse de una adaptación al cambio climático, además de subsidios, obtendría recursos de créditos externos o nacionales, incluso no reembolsables o blandos. La exclusión junto con los índices de pobreza disminuirían, y mejorarían el índice de Gini y el ambiente del posconflicto.

Como cuando se construyeron las murallas, los peligros que nos trae el nivel del mar y las tormentas y lluvias deben ser una oportunidad de unirnos en la diferencia y defender a los amenazados ciudadanos y ecosistemas de Cartagena de Indias.



Foto: Nicolás Vargas Ramírez.

LAS NUEVAS PREGUNTAS QUE DEBEMOS HACERNOS LOS CARTAGENEROS

Juan Carlos Franco Villegas

La población rural del planeta disminuye año tras año, dando paso a una altísima concentración de la población en los centros urbanos y planteando retos formidables que nos invitan a formularnos nuevas preguntas que nos lleven a la toma de decisiones acertadas en materia de densificación, expansión urbana, suministro de servicios básicos, movilidad, resiliencia, adaptación al cambio climático, seguridad, convivencia, sostenibilidad, salud, educación, atención a la primera infancia, recreación, deporte, acceso a la tecnología, generación de ingresos y reducción de la pobreza, entre otros. Estas nuevas preguntas nos llevan a replantear la forma en que planeamos e invertimos en los procesos de construcción de ciudad, con miras a lograr un desarrollo más equilibrado donde se optimice la relación de las funciones económica, social y ambiental de los suelos urbanos y de expansión. Nuevas preguntas que nos lleven a articular más efectivamente las fuerzas del mercado, del estado y de la sociedad civil, en aras de dar soluciones que promuevan un desarrollo urbano cada vez más responsable.

Es entonces cuando la innovación, la coordinación, la inversión social, la planeación a largo plazo y el enfoque de intervenciones cada vez más inte-

grales, desempeñan quizás el principal papel en la historia reciente de nuestras ciudades para el bienestar de sus habitantes, el fortalecimiento de sus economías y el logro de escenarios con mayor equidad, inclusión social y oportunidades.

El caso de Cartagena es simplemente sorprendente, por no decir inaceptable y preocupante. Siendo una de las ciudades más antiguas de Colombia, Cartagena de Indias es hoy una ciudad con articulación muy limitada y sin una visión a mediano y largo plazo construida y compartida por políticos, empresarios, académicos y líderes diversos de la sociedad civil. Es quizás un barco sin un rumbo claramente definido, en el que sus navegantes, marineros y visitantes se pasean por cubierta en busca de satisfacer intereses principalmente particulares. La prevalencia de estos intereses particulares o sectoriales nutre la exclusión social y la inequidad, desaprovechando valiosas oportunidades de desarrollo y creación de valor.

En este sentido, el estudio de Jhorland Ayala García y Adolfo Meisel presentado en el documento “La exclusión en los tiempos del auge: el caso de Cartagena”, demuestra con estadísticas y comparaciones fundamentadas cómo la ciudad se ubica en los dos últimos lugares entre las principales ciudades del país en los indicadores de pobreza monetaria, inequidad, informalidad laboral y nivel de educación. Estas cifras, producidas en medio del auge de la industria y el turismo, nos invitan a hacernos nuevas preguntas, y quizá si logramos hacernos las preguntas correctas, podamos encontrar respuestas acertadas que motivarían la toma de decisiones y acciones que produzcan valor para la ciudad y sus habitantes de manera colectiva. La pregunta de cuál ha sido y cuál será el costo año tras año de no planear, no invertir y no actuar de manera decidida y estructurada contra la pobreza, la inequidad y la vulnerabilidad ambiental, económica y social de la ciudad aún no tiene respuesta, y quizá sea esta respuesta la que en un futuro cercano nos invite a producir un plan de ciudad que marque derroteros fundamentales de desarrollo para los próximos veinte o treinta años.

Avanzar en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible, la necesidad de implementar la ambiciosa “Nueva agenda urbana mundial”, el creciente

interés de los mercados en fortalecer la responsabilidad social y la filantropía, la construcción de una paz duradera y las necesidades de adaptación al cambio climático, presentan a la ciudad oportunidades muy valiosas para alcanzar mejores niveles de competitividad, desarrollo social y equidad.

Las temporadas de lluvia evidencian la alta vulnerabilidad de la ciudad. Hemos visto como sectores completos se anegan con impactos en la población más pobre, pero también en el turismo, la industria y la movilidad, invitándonos a entender que dar celeridad a las obras de canalización y manejo adecuado de las aguas lluvia debe ser una prioridad de todos. También hemos sido testigos del deterioro de la bahía y su funcionalidad, derivado nuevamente de la demora en la toma de decisiones que nos responsablemente lleven a proteger un ecosistema vital para la competitividad, el turismo y la calidad de vida de los cartageneros y de quienes nos visitan. Faltar a este desafío de adaptación o destinar equivocadamente los presupuestos de adaptación mediante la priorización de intereses de sectores particulares, derivará en cada vez mayores costos económicos, sociales y ambientales para una ciudad con un pasivo que ya es difícil de equilibrar.

En materia social, los niveles de inequidad y pobreza son inaceptablemente altos, lo que plantea grandes oportunidades de inversión que derivarían en sustanciales retornos en materia de generación de ingreso, empleo, fortalecimiento de la actividad industrial y comercial, incremento del PIB e inclusión financiera. Tan solo en materia de vivienda, la ciudad presenta un déficit cualitativo y cuantitativo cercano a las 40.000 unidades, o dicho desde otra perspectiva, Cartagena tiene la oportunidad para diseñar, financiar y construir comunidades sostenibles para transformar las condiciones de vida de cerca de 200.000 de sus habitantes. El solo reto de construir comunidades para satisfacer esta necesidad, promovería la inversión distribuida de cerca de 2,5 billones de pesos, activando procesos de desarrollo, equidad, competitividad y reducción de la pobreza sin precedentes en la región Caribe.

Rellenos, redes de servicios públicos, vías, viviendas, colegios, centros de primera infancia, centros de salud, zonas recreo-deportivas, bibliotecas, instalaciones de acceso a tecnología, centros de integración ciudadana, zonas

comerciales, agricultura urbana e industria de bajo impacto promoverían la creación de fuentes de empleo e ingresos para un universo diverso de técnicos, tecnólogos y profesionales que promoverían el desarrollo, la inclusión financiera y social, la sana convivencia y la transformación de condiciones de vida de miles de familias cada año. ¿Cuánto tiempo tomaría?, ¿cómo se financiaría?, ¿qué nivel de articulación de entidades públicas y privadas, tanto locales como nacionales, se requeriría?, son tan solo tres de las muchas preguntas por responder. Sin embargo, quizá la primera que se debería abordar es si debemos continuar dejando pasar la oportunidad de crear condiciones más adecuadas de desarrollo para una de las ciudades con mayor potencial industrial, turístico y portuario del país.

El futuro de la ciudad merece una participación más activa de los cartageneros, el fortalecimiento de una cultura ciudadana que aporte al logro de una visión compartida, la creación de espacios de diálogo dinámicos y atractivos que inviten a la sana discusión de ideas, al establecimiento de acuerdos y a la difusión de mensajes que promuevan el afloramiento de imaginarios positivos, propositivos y constructivos. Es muy probable que ejercicios de consciencia colectiva promuevan acciones colectivas que mejoren las oportunidades de desarrollo, competitividad e inclusión que nos permitan alcanzar una mayor equidad social.



Foto: Nicolás Vargas Ramírez.



BOGOTÁ

CRECIMIENTO VERSUS SOBREVIVENCIA

Gerardo Ardila Calderón

**BOGOTÁ, D. C. LA CIUDAD DE HOY
FRENTE AL POSCONFLICTO**

Alberto Saldarriaga Roa

Foto: Juan Sebastián Perdomo.

CRECIMIENTO VERSUS SOBREVIVENCIA

Gerardo Ardila Calderón

Introducción¹

El posconflicto, entendido como un horizonte futuro, que se construye de manera colectiva tras los acuerdos parciales de cese de la guerra armada, es un encuentro de los ciudadanos para crear nuevas condiciones de existencia social, marcadas por la igualdad de acceso a las oportunidades y a las ventajas de la riqueza y de los avances técnicos y científicos. El posconflicto no es un “estado final” sino un proceso constante; el camino hacia el posconflicto debe llevar al fortalecimiento de la paz, de las instituciones y de la vida en comunidad. Esto significa buscar la convergencia entre los discursos y las determinaciones constitucionales con la práctica cotidiana de gobierno y la toma de decisiones, que conduzcan al fortalecimiento de la democracia, a la ampliación de los espacios de participación ciudadana, y a la construcción de unas condiciones de distribución espacial de la gente, en la que todos los ciudadanos tengan acceso a las mismas oportunidades. El reto del posconflicto es hacer el tránsito de la ciudad del siglo veinte (crecimiento, expansión, desigualdad) a la ciudad del siglo veintiuno: compactación, aumento de áreas colectivas y protección de la naturaleza, la igualdad y la democracia.

¹ Agradezco a Liliana Ospina por permitirme hacer uso de las tablas 1, 2 y 3, preparadas por ella en 2016.

En los acuerdos logrados tras los diversos procesos de negociación en La Habana, las ciudades son un ausente notable, a pesar de que son fundamentales en el proceso del posconflicto, no solo porque aquí habita una porción mayoritaria de los habitantes del país, sino porque, en principio, en ellas se decide el destino de todo el territorio nacional. No es tan solo la concentración de recursos, de capital, de oportunidades. Jordi Borja escribe:

Lo que le pasa a las ciudades marca el devenir de las regiones y de los países. Cuida tus ciudades y cuidarás a las personas. Así pues, en un mundo que asiste a un acelerado proceso de urbanización, las ciudades se convierten en el principal laboratorio donde afrontar el reto que representa el promover acciones locales destinadas a satisfacer las demandas sociales y medioambientales impuestas por la realidad global (cambio climático, geopolítica, fluctuaciones económicas, nuevas tecnologías...)... Estos datos sumados y las evidencias de evolución de los espacios urbanos ponen en el centro del debate los derechos de las personas para poder ser ciudadanos, el derecho a la ciudad (Borja, 2012: 14).

Bernardo Secchi, por su parte, nos recuerda que:

Cada una de las veces que la estructura de la economía y de la sociedad cambian (...) la cuestión urbana vuelve al primer plano: al inicio de la revolución industrial, al pasar la producción industrial del campo a la ciudad, de la manufactura al sistema de fábrica; cuando la organización del trabajo fordista-taylorista construye una sociedad de masas; a su término y, en fin, al principio de lo que Bauman asocia a la “sociedad líquida”, Beck a la “sociedad del riesgo” y Rifkin a la “era del acceso”. De estas crisis la ciudad ha salido, en el pasado, cada vez distinta: en su estructura espacial, en su modo de funcionar, en la relación entre ricos y pobres y en su imagen (Secchi, 2015: 23).

Bogotá, la gente de Bogotá, por su parte, con su gran carga de poder, como modelo para las decisiones de los demás municipios del país, como gran sitio de encuentro de los poderosos para reafirmar su visión de la vida (y de los menos favorecidos para buscar oportunidades), no solo recibirá el influjo del cumplimiento o del incumplimiento de los acuerdos logrados en La Habana, sino que será una influencia muy pesada para la búsqueda del posconflicto. Si los gobernantes de Bogotá y los miembros influyentes de su

sociedad, renuncian a la búsqueda de la democracia como modelo político y al fortalecimiento de los mecanismos colectivos de toma de decisiones, la paz –que define la existencia misma del posconflicto– estará un poco más lejos. Si gobernantes y socios influyentes deciden adoptar el cambio y construir una ciudad democrática, daremos un paso definitivo hacia la construcción de una sociedad nueva, la sociedad del posconflicto.

Es imposible pensar el crecimiento², la generación y distribución de la riqueza y el mejoramiento de la calidad de vida sin tener en cuenta que, sin sostenibilidad ambiental, no hay ninguna posibilidad de negocios. El caso de la ciudad de Bogotá es especialmente crítico, pues su localización geográfica, su altura sobre el nivel del mar y su distancia de las costas, la hacen muy vulnerable a los cambios ambientales. Mientras que su tradición de sede del poder y su economía basada en una gran parte en los servicios de gobierno, la hacen vulnerable ante los cambios políticos y sociales. La interrelación entre los factores ambientales, políticos y económicos, en medio de unas condiciones históricas y culturales particulares, definidas por el racismo, el sexismo, las violencias contra los desposeídos, el clasismo y la exclusión, hacen que una parte importante de la población local de Bogotá sea refractaria –incluso hostil– al cambio³. Sin embargo, la característica más importante de las grandes ciudades, como Bogotá, radica en su diversidad en todos los sentidos, lo cual es una esperanza para facilitar la construcción y ejecución de políticas públicas acordes con los nuevos tiempos y con las nuevas circunstancias. Pero, para aprovechar esa facilidad se requiere que los diversos se encuentren, que haya espacios de convivencia colectiva, en los que el aumento de las interacciones disminuya los miedos para desarmar las almas.

2 Crecer de manera constante en un mundo finito es imposible. Siempre hay un límite que debe ser reconocido pues, a partir de ahí, todo lo bueno –de la ciudad– se vuelve malo.

3 El miedo al cambio es el miedo al “otro”, el miedo a toda diversidad que es propio de una sociedad que se encierra y se disgrega, que no tiene contactos entre diversos porque lo público es restrictivo y la espacialidad está roturada por la búsqueda de la “seguridad” que, casi siempre, no es más que la reacción al miedo.

Una reflexión sobre las posibilidades de sostenibilidad⁴ de la ciudad de Bogotá debe tratar de cruzar lo que sabemos de su capacidad ambiental, de sus fortalezas y vulnerabilidades, con lo que sabemos de sus procesos políticos y sociales. Es decir, con las determinaciones que afectan el uso del suelo; la especulación con el precio del suelo; la manera como se vincula una visión de la sociedad –y de las relaciones entre la gente– con la localización de los ciudadanos en el territorio; con su categorización según sea su capacidad de pago, estableciendo un sistema de “castas”, surgidas de la estratificación social construida en sus comienzos para buscar el equilibrio entre niveles de ingreso. Todo esto se puede revisar dentro de un gran rubro que llamamos segregación social y espacial. A este acercamiento hay que incluirle la conciencia y el conocimiento que tenemos hoy de los impactos del cambio climático, en una escala larga de tiempo, y de los costosos procesos ocasionados por la variabilidad climática que ocurren en escalas menores de tiempo pero con impactos muy fuertes sobre la sociedad, en especial sobre aquellos que tienen menos posibilidades de respuesta.

Este documento presenta algunas ideas generales, con el valor agregado que implica haber intentado poner en práctica desde el gobierno algunas de ellas, dentro de un paquete de decisiones coherentes entre sí y sustentadas en observaciones de larga duración y en datos generados (Encuesta multipropósito 2014) para facilitar la comprensión de las dinámicas urbanas en una ciudad que cambia más rápido que la acción de sus gobernantes para acompañar las transformaciones. No pretende hacer un análisis de la política ambiental ni de la política de ordenamiento territorial; solo busca revisar un grupo de factores que son fundamentales para construir las condiciones del posconflicto. Por esa razón, en este ejercicio no se tratan asuntos tan trascendentales como el manejo de los residuos sólidos; la cosecha del agua lluvia;

4 Pienso en un sentido amplio de la sostenibilidad: primero, el ambiente, la naturaleza que nos permite vivir en este territorio; luego, la sociedad, el sistema de relaciones entre las personas y la naturaleza; después, la economía, la forma como los habitantes de la ciudad subsistimos en medio de este espacio y en medio de este momento de nuestra historia; por último, la existencia misma de la ciudad con sus características más deseables.

la disminución del parque automotor; el ensanchamiento de los modos eléctricos de transporte público; el aumento y delimitación de las áreas de humedales, ríos y quebradas; la localización y condiciones del sistema de reciclaje; la atención digna a las personas en situación de narcodependencia, prostitución, abandono, exclusión o enfermedad; la ampliación de las condiciones de acceso universal a los servicios públicos; entre otros, que son básicos para enfrentar la segregación.

Urbanismo sobre ciudadanía: violencia urbana institucionalizada

Siguiendo a Bernardo Secchi, uno de los grandes urbanistas y pensadores de los últimos años, no hay duda de que la nueva y prioritaria “cuestión urbana” es la desigualdad social y espacial, y los urbanistas tienen una responsabilidad grande y muy concreta en el agravamiento de la desigualdad y, por tanto, pueden contribuir a su mejoramiento. Si un grupo significativo de empresarios del sector inmobiliario avanzara en una comprensión más incluyente de la democracia, las posibilidades de éxito del proceso de posconflicto estarían aseguradas.

Lo que nos interesa aquí es llamar la atención una vez más sobre el hecho de que la construcción de la ciudad expresa un tipo particular de relaciones de poder, las cuales fortalecen las ideas que cada quien tiene sobre los otros. Estas ideas son, a la vez, la base del tipo de relaciones sociales en medio de las que desarrollamos nuestras vidas y la fuente de los prejuicios que nos permiten temer o confiar en los demás. La ciudad de hoy expresa el miedo y la conciencia de vulnerabilidad en la que nos encontramos. Tememos perderlo todo o no alcanzar nada; estamos abandonados a nuestras propias fuerzas, pues el estado de bienestar cerró sus puertas y nos dejó a la deriva. Que cada uno se defienda como pueda (Bauman, 2008; Sennett, 2006).

Así que aquellos que tienen una mayor capacidad de pago o una mejor posición social están en mejores condiciones para sobrevivir que aquellos que no tienen sino su capacidad de trabajar y no encuentran cómo usarla, de

suerte que la informalidad y el empleo de mala calidad se vuelven la única alternativa posible, frente al aseo de ofertas de dinero rápido. Sin techo, sin educación, sin acceso a la salud, sin trabajo, sin aire de calidad, sin acceso al agua..., ¡qué decir de recreación!, no hay cómo tener una vida en paz. A estas personas se les ha negado la ciudadanía. No pueden ejercerla porque no hay condiciones para hacerlo.

El estado tiene la obligación de atender a los ciudadanos y lo puede hacer ofreciendo casas. Sin embargo, la construcción de casas no es suficiente para responder a esta obligación y para atender a los derechos y reclamos ciudadanos⁵. Se debe construir *vivienda*, lo cual implica que estas casas deben estar acompañadas de escuelas, centros de salud, casas de justicia, refugios para los adultos mayores, recreación y acceso al trabajo. O pueden construirse en los lugares en los que ya existen equipamientos e infraestructuras de calidad que, ironía, son subutilizadas. Hacer una urbanización nueva con treinta mil viviendas y un solo colegio, un centro de salud, un refugio, es, desde luego, inapropiado e insuficiente, al extremo de que no es una manera de atender las necesidades que tendrá esa población, sino una manera de eludir su atención y la responsabilidad que le compete al estado y a los constructores. Las plusvalías, las riquezas y las ventajas las tienen ciudadanos directos que las captan, pelean por ellas, e influyen en las decisiones públicas para proteger su “derecho”; las desventajas y los riesgos se diluyen entre la población, trasladando las responsabilidades a los individuos, sin que haya mecanismos claros para la defensa de sus “derechos”.

De otra parte, si es necesario desplazarse por horas para satisfacer estas necesidades fundamentales porque no se pueden suplir en el entorno cercano, entonces ya hay varios problemas: las formas de desplazamiento, los tiempos de desplazamiento, los abandonos y peligros de desplazarse lejos cada día, se suman al costo de “vivir lejos”. También se enfrenta el otro asunto

5 En México se creó un enorme problema cuando se abandonaron más de cinco millones de viviendas, debido a su distancia de los equipamientos y, sobre todo, del trabajo.

importante, el de la calidad de la vivienda: su tamaño, su diseño, la calidad de sus materiales, el espacio público y colectivo disponible⁶.

Pero tal vez el más peligroso de los problemas asociado, sobre todo, a la localización de los asentamientos para los habitantes urbanos que no tienen alta capacidad de pago, sea el de su condena a habitar en áreas de riesgo. Lo grave es que quienes toman las decisiones y quienes construyen lo saben de antemano y tratan de eludir sus responsabilidades trasladándolas a los usuarios. Cito de manera textual el párrafo del artículo 8° del decreto 113 de 2011, que adopta el Plan parcial Campo Verde, en Bosa, el cual acaba de ser suspendido por las autoridades judiciales después de que se había reiniciado su proceso hace unos pocos meses:

Se hace claridad que una zona de amenaza media de inundación por desbordamiento es aquella zona delimitada por la línea de inundación producida por el desborde del cauce calculado para el caudal de creciente entre los períodos de retorno de 10 y 100 años, ya sea por causas naturales o intervención antrópicas (*sic*) no intencionales, y con una profundidad de lámina de agua, duración, caudal y velocidad con efectos potencialmente dañinos moderados. *Esto equivale a decir que la inundación tendría una posibilidad de ocurrencias en 10 años entre el 10% y 65%. Lo anterior implica que la población que allí se asiente se debe sensibilizar a la probabilidad de inundación, para que pueda tomar las acciones tendientes a mitigar los efectos que ella pueda acarrear, como la protección de sus bienes y de su integridad, sin que ello represente generación de pánico.*

*Es de gran importancia recalcar que la amenaza de inundación por desbordamiento solo puede reducirse y de ninguna manera eliminarse. Es indispensable que la población asentada en las zonas que están protegidas por jarillones sean conscientes del riesgo que esto implica y que se enteren y participen (*sic*) de medidas no estructurales que permitan un manejo-adeecuado del riesgo de inundación en estas zonas (las *itálicas* son mías).*

6 Bogotá tiene los promedios más bajos de tamaño de vivienda en la mayoría de proyectos inmobiliarios para clientes de baja capacidad de pago, en América Latina.

Es claro que este tipo de decisiones no se corresponden con ninguno de los objetivos de la construcción del posconflicto y menos apuntan al logro de la paz. Por el contrario, someten, de manera criminal, a los habitantes de estas zonas a una vida en el peligro. Estas acciones constituyen un tipo particular de violencia estatal, de violencia agenciada desde el estado. A los pobladores de esas zonas, independientemente de sus condiciones sociales y económicas, se les está negando el derecho a ejercer su ciudadanía; el estado no solo los abandona, sino que con la transferencia de la responsabilidad, los condena a asumir los costos de tamañas decisiones. Otros hacen la fiesta y ellos deben recoger los despojos. Los ciudadanos de Bogotá no podemos permitir que miles o millones de nuestros congéneres tengan que afrontar, así sea por una única vez, y así no les cueste la vida, la terrible experiencia de la inundación o el derrumbamiento de sus viviendas, preciso allí donde aspiraban a tener seguridad para resguardarse.

Antes de cerrar esta breve reseña de la segregación espacial, es bueno revisar información proveniente de la Encuesta multipropósito 2014 (EMB), que indica que de los hogares, viviendas y personas clasificadas por estrato, el mayor número de viviendas se encontraba en el estrato 2 –tanto para 2011 como para 2014– que, en estos dos años, concentró el mayor número de hogares y el mayor número de personas. El estrato 3 reportó, para 2014, el 37% de los hogares, 36,9% de las viviendas y 36% de las personas. Como era de esperarse, el estrato 6 contribuyó con el menor número de hogares, viviendas y personas. En los municipios de la Sabana también se observa que la población se concentra en Soacha, cuyo porcentaje de viviendas con relación al total de viviendas es de 37,8%, seguido por Facatativá con 8,8%. Soacha también cuenta con el mayor porcentaje de hogares (38,1%) y de personas (37,87%). Para el resto de municipios de la Sabana, el porcentaje de hogares y personas no superó el 10%. No pude encontrar aún datos de decisiones de inversión por estrato en la actual administración, lo cual ayudaría a entender si la política pública se convierte en un instrumento de fortalecimiento de la segregación o contribuye a buscar su superación, al menos en parte.

Crecimiento regional, suelo disponible y ambiente

En el siglo veintiuno, la mayoría de los gobernantes de las ciudades del mundo están de acuerdo en la necesidad de reverdecer las áreas urbanas (aumentar las áreas de bosques urbanos), ablandar las superficies (disminuir el cemento y el asfalto para hacer cubrimientos que faciliten la filtración del agua y disminuyan el calentamiento del suelo), aumentar los techos y paredes verdes, disminuir la generación de gases de efecto invernadero (reducir el número de vehículos e innovar creando fuentes de energía nuevas que no consuman combustibles fósiles) y cambiar los modelos expansivos de las ciudades por un crecimiento compacto y de densidades controladas (Borja, Carrión y Corti, 2016; Cohen, Carrizosa y Gutman, 2016).

Estas propuestas acompañan la preocupación por hacer frente a los impactos del cambio y la variabilidad climática, junto con el estímulo a la creación de ciudades de talla pequeña y a la contracción de las inmensas áreas urbanas expandidas. Es obvio que estas medidas requieren también del control de la conurbación, estableciendo franjas verdes de separación entre núcleos urbanos, que contribuyen a la conectividad manteniendo y estimulando la biodiversidad y protegiendo a los suelos y a las personas de excesos de calor y frío, así como ayudan a mantener y controlar las dinámicas hídricas y sus recargas.

Para tomar decisiones de política pública consecuentes con estos nuevos objetivos, se debe disponer de información puntual, a varias escalas temporales, espaciales y organizacionales. En la ciudad de Bogotá existen mecanismos de alta calidad técnica para producir información confiable. También hay información reciente que puede ser actualizada con procedimientos metodológicos explícitos y públicos. Bogotá es la única ciudad del país que adoptó y actualiza su *Expediente urbano*, un instrumento muy valioso para tomar decisiones sobre una base de información de alta confiabilidad. Las administraciones de la ciudad han recibido reconocimiento en el pasado reciente por la calidad de su sistema de catastro, que permite actualizaciones anuales sobre las cuales se tasan las contribuciones. En los últimos años, el presupuesto de la ciudad aumentó en casi cuatro billones de pesos, gracias a la eficiencia de los procesos de actualización catastral. Por último, junto a la

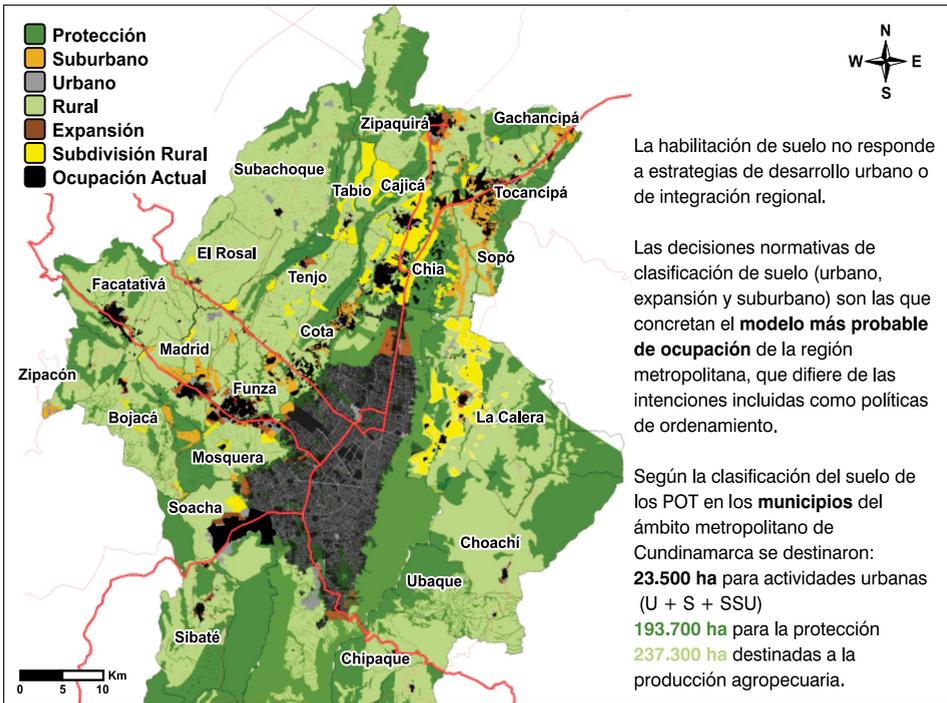
nueva información obtenida sobre grupos minoritarios, hace apenas un año que se dispuso de los resultados de la más grande encuesta sobre la ciudad y la región cundinamarquesa. Se trata de la Encuesta multipropósito 2014, que ofrece información muy confiable, lograda a través de cerca de 140.000 entrevistas, cuyas preguntas se diseñaron en talleres de trabajo conjunto entre funcionarios distritales, académicos y técnicos del Dane (Departamento Administrativo Nacional de Estadística).

Los datos sobre la demografía pueden generar situaciones de conflicto puesto que dependen de las técnicas y metodologías utilizadas para lograr las proyecciones. Sin embargo, esas diferencias se pueden disminuir si se hacen públicas tanto las fuentes de los datos de origen como los métodos y las técnicas utilizados para las proyecciones. Pero las diferencias a partir de los mismos datos censales nunca son tan grandes. Los datos de suelo, por su parte, son más confiables, pues hay muchos mecanismos técnicos para probarlos.

La región circundante y la ciudad de Bogotá han venido destinando suelo para desarrollo urbano que supera su propio ritmo de crecimiento (mapa 1). No hay un plan articulado regional ni local que lleve a “liberar” el suelo requerido de forma gradual, sino que se destinan grandes porciones de suelo que no pueden ser intervenidas de manera ordenada e integral, de suerte que se desarrollan por parches que dificultan el control urbano y la provisión de servicios públicos. Estas decisiones generan un proceso de especulación con el precio del suelo, a la vez que no conducen a un desarrollo ordenado y facilitan la destrucción de inmensas áreas de bosques y pastos que cumplen una función ambiental importante.

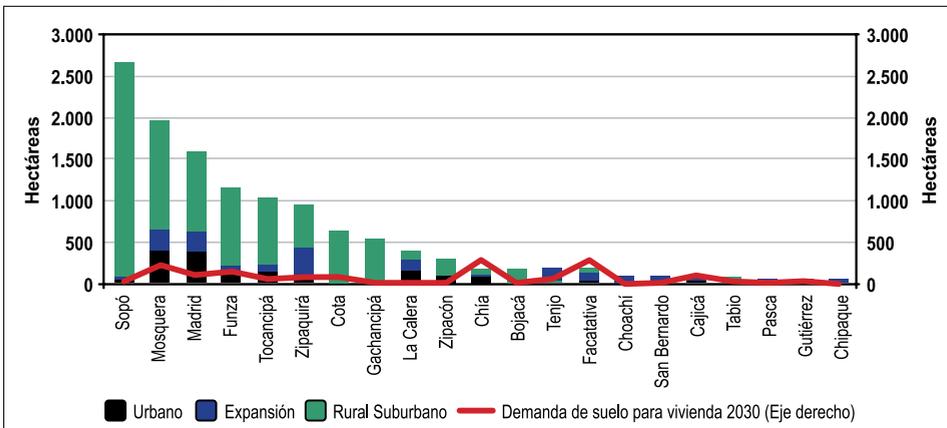
En la gráfica 1, obtenida de los datos contenidos en los planes de ordenamiento territorial vigentes en 2015 en los municipios considerados, se observa la oferta de suelo urbano, de suelo de expansión y de suelo rural suburbano que son posibles de urbanizar, y se puede ver la demanda efectiva de suelo para el año 2030. La línea horizontal muestra las necesidades de suelo, mientras que las barras indican las disponibilidades de suelo establecidas por los POT respectivos.

Mapa I. Evaluación de la coherencia y articulación entre los POT



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial.

Gráfica I. Oferta de suelo urbano, de expansión y rural suburbano potencialmente habitable según POT frente al suelo requerido para vivienda a 2030*



* Algunos municipios han sobredimensionado la oferta de suelo respecto a los requerimientos de suelo, según proyecciones de crecimiento poblacional estimado y a partir de las densidades establecidas por los POT municipales.

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación.

Bogotá no escapa a esta feria de la especulación que implica una tremenda destrucción. La administración actual dice que necesita 5.924 hectáreas tan solo en el norte de la ciudad, porque la población será de 12,9 millones de habitantes (3,6 millones más que hoy) en un lapso que calcula en cuarenta años, sin que sea posible establecer por qué se requiere copar el suelo disponible desde hoy; primero, no es posible prever las transformaciones demográficas de la región y la ciudad y, segundo, los POT tienen una vigencia de doce años. De acuerdo con estos cálculos ligeros, el déficit cuantitativo actual de 280.000 viviendas, más los nuevos hogares –que serían 2,5 millones–, implicarían una necesidad de 2,7 millones de viviendas nuevas. Estos datos incorrectos se utilizan para justificar la destrucción de áreas de conservación y recuperación ecológica como las establecidas en el norte de la ciudad desde la discusión pública y las intervenciones jurídicas relativas al primer POT del año 2000.

Tabla 1. Población de Bogotá y los veintinueve municipios del “primer anillo”

Población	Bogotá	Veintinueve municipios	Total
Población 2016 (millones de habitantes)	7'980	1'446	9'426
Densidad promedio (habitantes/hectárea)	207	240**	
Déficit cuantitativo de vivienda 2014 (número de viviendas)	87.262	49.408*	136.670
Tasa de crecimiento poblacional (%)	1,2	2,1	
Nuevos hogares promedio anual	32.000	9.265	41.265

* Dane.

** Promedio densidad de los macroproyectos de interés nacional en la Sabana viviendas.

De acuerdo con los datos disponibles en la Secretaría Distrital de Planeación, basados en las tasas de crecimiento anual actual (tabla 1), se pueden hacer algunos cálculos (Liliana Ospina, 2016) que indican que para el año 2030 en la región (veintinueve municipios) y la ciudad se requieren alrededor de 7.359 hectáreas nuevas (tabla 2), para urbanizar, las cuales se ya se encuentran disponibles en las decisiones de suelo establecidas por los POT vigentes a 2015, cuya suma es igual a 21.586 hectáreas (tabla 3).

Tabla 2. Suelo requerido estimado

Suelo / población	Bogotá	Veintinueve municipios	Total
Población 2030 (millones de habitantes)	9'340		11'900
Habitantes adicionales a 2016 (millones de habitantes)	1'360	1'200	
Nuevos hogares formados (número de viviendas)	480.979	160.491	
Requerimiento de viviendas (déficit + nuevos hogares)	568.240	209.899	778.140
Supuesto de densidad (viviendas/hectárea)	120	80	
Estimado de suelo requerido para urbanizar (ha)	4.735	2.624	7.359

Es decir que hoy no sería necesario introducir más suelo nuevo para urbanización y que se requerirían alrededor de cuarenta y cinco años con un crecimiento constante de la población para ocupar todo el suelo destinado para urbanización en la zona de la región contemplada (veintinueve municipios) y en la ciudad de Bogotá.

Tabla 3. Total de suelo disponible

Suelo	Bogotá	Veintinueve municipios	Total
Suelo de expansión de POT vigente	2.970	2.404	5.374
Suelo de expansión de Concertación CAR-Bogotá 2012 (ha)	1.780		
Suelo POZ Norte en expansión (ha)	723		
Suelo POZ Norte (urbano no urbanizado ≠ expansión)	1.077		1.077
Áreas con potencial de densificación a corto plazo	3.500		3.500
Suelo suburbano POT vigente		11.634	11.634
Total suelo “disponible” (ha)	7.547	14.038	21.585

Algunas conclusiones

Este es un ejercicio sin duda limitado, enriquecido con los aportes de los comentaristas. He dejado de lado asuntos tan importantes como la educación, la movilidad y la seguridad que, sin duda, son claves en cualquier discusión.

He dado un trato ligero a uno de los aspectos más importantes y complejos, el del ordenamiento territorial, que es la base normativa que establece sin duda los objetivos de la política social y de las inversiones: el ordenamiento del territorio excluye o integra. Aún no tenemos la propuesta anunciada por el gobierno distrital que nos permita su análisis. Por eso, solo me limito a los casos más debatidos o más conocidos por la opinión pública.

Se pueden hacer algunas recomendaciones generales, teniendo como objetivo el posconflicto definido, como lo hice al comienzo, como un horizonte futuro, construido de manera colectiva para crear nuevas condiciones de existencia social, marcadas por la igualdad de acceso a las oportunidades y a las ventajas de la riqueza, buscando el fortalecimiento de la democracia, la ampliación de los espacios de participación ciudadana y la construcción de unas condiciones de distribución espacial de la gente, en la que todos los ciudadanos tengan acceso a las mismas oportunidades. Es decir, los acuerdos logrados en La Habana nos abren un camino para construir la paz. En Bogotá, para lograrlo, se requiere:

1. Para disminuir la segregación social y espacial, decisiones de fondo que aseguren a los ciudadanos de todas las condiciones un acceso real a las áreas que poseen los equipamientos urbanos de calidad (subutilizados). La mezcla de hogares de diferente capacidad de pago es deseable en la búsqueda de la paz. El contacto enriquece y facilita los acuerdos entre contrarios. Aunque el Plan de desarrollo aprobado por el Concejo ayuda a fortalecer las actuales condiciones de segregación y exclusión, hay una oportunidad abierta con el anuncio de presentar una nueva propuesta de POT el año próximo.
2. La construcción de viviendas de interés prioritario bien localizadas, con condiciones que reconozcan la dignidad de sus ocupantes, con buenos materiales y espacios suficientes; se deben asegurar los mecanismos de financiación de estos proyectos mediante la participación del estado y de los particulares. Pero, al mismo tiempo, se deben explorar y recuperar propuestas para ofrecer, desde el estado, viviendas nuevas y usadas en arriendo.

3. Superar la falta de interacción de los niños de diferentes niveles socioeconómicos, que constituye una de las causas de la brecha educativa existente en la ciudad. La segregación educativa es un gran obstáculo para aumentar la calidad de vida de todos los ciudadanos y para avanzar en la construcción de una sociedad más integrada e incluyente.
4. Que el estado asuma su responsabilidad al permitir la localización de nuevas poblaciones en las áreas de riesgo. Las zonas de riesgo no mitigable no deben ser ocupadas por viviendas y las zonas de amenaza media de inundación deben ser objeto de restricciones serias para velar por el bienestar y la vida de la personas.
5. Dar continuidad a los procesos de renovación urbana, pues en esas áreas se puede lograr suelo de calidad para los nuevos posibles hogares, localizados en cercanía de las áreas de oferta de trabajo y de localización de equipamientos de calidad. Estos procesos no pueden ser expulsores de los habitantes asentados en esas áreas; uno de los objetivos importantes de la renovación es el logro de un mejor nivel de vida para los que ya habitan esas zonas deterioradas de la ciudad.
6. Los procesos necesarios de expansión urbana se deben hacer de manera gradual, ajustados a las necesidades reales del crecimiento de la población urbana, buscando que las áreas de bosques se mantengan y expandan y que la biodiversidad encuentre en la ciudad entornos que la beneficien.
7. Mantener e intensificar las políticas de recuperación y revaloración de los humedales, las quebradas y los ríos.
8. Mantener, estimular y buscar mecanismos de apoyo financiero efectivo para los proyectos de investigación de la geología, los suelos, las aguas subterráneas, y las interacciones entre estos y la irradiación, la pluviosidad y el clima, como parte fundamental del conocimiento básico de las condiciones naturales que aseguran la pervivencia de la ciudad y de sus habitantes. Programas de investigación como el PRICC (Plan regional integral de cambio climático de Bogotá y Cundinamarca) deberían contar con medios que aseguren su continuidad.

9. Reglamentar de forma definitiva actividades como la minería, el tratamiento de los desechos sólidos y de los residuos de demolición y construcción, para asegurar la reducción de sus impactos sobre las aguas, los suelos, las coberturas vegetales y la salud de las personas.
10. El posconflicto y la paz no serán posibles sin unas nuevas formas de gobierno regional. Entidades ya creadas y en proceso de fortalecimiento como la Rape (Región administrativa y de planificación especial) y la creación del área metropolitana deben ser parte de la política regional, pero se requiere adoptar mecanismos regionales inmediatos para los asuntos ambientales, la movilidad y la seguridad integral.
11. Los cerros Orientales, las reservas forestales y los bosques, matorrales y potreros tienen una función fundamental en el mantenimiento de la vida. Las nuevas generaciones deben recibir esos tesoros que nos legaron a nosotros los que nos precedieron, como parte de la herencia de vida y como testigos de nuestros esfuerzos por dignificar a todos los seres vivos, en nuestro camino para encontrar la paz duradera. Hay suficiente espacio para desarrollar nuevos procesos de desarrollo inmobiliario, sin que se requiera destruir el contexto natural que garantiza la capacidad de carga en sus niveles actuales, por lo menos.

Bibliografía

- BAUMAN, ZIGMUNT. 2008. *La globalización. Consecuencias humanas*. Fondo de Cultura Económica. México.
- BORJA, JORDI. 2012. *Ciudades, una ecuación imposible*. Icaria. Barcelona.
- BORJA, JORDI, FERNANDO CARRIÓN Y MARCELO CORTI (eds.). 2016. *Ciudades para cambiar la vida: una respuesta a Hábitat III*. Flacso. Quito.
- COHEN, MICHAEL, MARÍA CARRIZOSA Y MARGARITA GUTMAN (eds.). 2016. *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*. The New School. Nueva York/Editorial Café de las Ciudades. Buenos Aires.
- DELUMEAU, JEAN. 2002. *El miedo en Occidente (siglos XIV-XVIII). Una ciudad sitiada*. Taurus. Madrid.

SECCHI, BERNARDO. 2015. *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Los Libros de la Catarata. Madrid.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL DE BOGOTÁ. 2015. “Región metropolitana de Bogotá: una visión desde la ocupación del suelo”. Gerardo Ardila (secretario), César Ruiz (técnico principal). *Colección de Integración Regional*. 11. Bogotá.

SENNETT, RICHARD. 2006. *La cultura del nuevo capitalismo*. Anagrama. Barcelona.



Foto: Pixabay. Creative Commons dominio público cco



Foto: Juan Sebastián Perdomo.

BOGOTÁ, D. C. LA CIUDAD DE HOY FRENTE AL POSCONFLICTO

Alberto Saldarriaga Roa

Introducción

Se vislumbra el fin de uno de los conflictos armados de mayor duración que han tenido lugar en Colombia en los últimos sesenta años y el inicio de una primera etapa de posconflicto en la que muchos aspectos de la vida nacional deberán ser analizados y reestructurados para dar cuenta de las múltiples implicaciones de los requerimientos, antiguos y nuevos, que tendrán que responderse de manera clara y precisa. Esto en Colombia, aun cuando suena posible, hoy genera tantas incertidumbres como propósitos de acción en todos los estamentos del país. El proceso se inicia con preguntas que habrá que resolver a lo largo del recorrido. Una de ellas es: ¿qué papel puede desempeñar una ciudad como Bogotá en una etapa de posconflicto?

Bogotá es hoy una ciudad grande y compleja que posee sus propias dinámicas, algunas de ellas derivadas de las estructuras políticas, socioeconómicas y culturales de orden nacional y regional, otras propias de su ámbito autonómico. En su interior conviven múltiples modos de vida marcados por las desigualdades y exclusiones propias de su estructura social. Es a la vez escenario de encuentros y convivencias y de tensiones y conflictos.

Las ideas expuestas aquí se encuadran dentro de un marco formado por cuatro aspectos importantes para el futuro de la ciudad: la superación de la segregación en todas sus formas y la búsqueda de la erradicación de la pobreza; la formulación de políticas adecuadas para enfrentar el cambio climático;

la provisión de vías jurídicas y administrativas para gobernar las regiones y áreas metropolitanas y mejorar las relaciones rurales y urbanas; y la creación de mecanismos culturales, jurídicos, políticos y sociales para enfrentar la corrupción en todas sus formas. Los dos primeros se resumen en los conceptos de equidad, inclusión y sostenibilidad, presentes en todo el desarrollo del texto.

Ciudades, conflicto y posconflicto

Las ciudades colombianas son heterogéneas en prácticamente todas sus dimensiones, malformadas en muchos casos por políticas equivocadas o por el simple ejercicio indiscriminado de intereses de toda índole. En casi todas ellas hay múltiples brotes de inteligencia ahogados en marejadas de insensatez. El conflicto armado en todas sus formas las ha afectado directa e indirectamente. Lo que a ellas traiga el posconflicto solo se añadirá a situaciones de inequidad y exclusión acumuladas desde hace décadas en escenarios políticos y económicos marcados por la corrupción. Pero el posconflicto puede ser también un llamado de atención a estas y otras situaciones y, de ser manejado con inteligencia, puede convertirse en la puerta de ingreso a un futuro mejor.

Es un lugar común el reconocer que Colombia es uno de los países con mayor desigualdad social en el mundo, lo que implica de hecho que sus ciudades son inequitativas y excluyentes en la medida en que la estructura política, social y económica del país lo consagra y lo auspicia. Colombia, como otros países de América latina, es gobernado por sectores más conservadores que progresistas, más centrados en sus propios intereses que en los de una nación posible. Esto se reconoce, se registra en incontables estudios acumulados en archivos y bibliotecas y se acepta como el único modelo social legítimo. No se proponen modelos alternativos convincentes y viables.

¿En qué medida el conflicto armado ha afectado las ciudades colombianas? Para dar respuesta a esta pregunta habría que remontarse atrás en el tiempo, al menos al periodo llamado “la Violencia”, posterior al 9 de abril de 1948, con las oleadas de campesinos desplazados a las ciudades por la

violencia partidista. El crecimiento demográfico de las principales ciudades colombianas entre 1951 y 1964 fue explosivo, como lo demuestran las cifras censales de esos dos años. Pero esto fue solo el comienzo. El lapso transcurrido entre el supuesto fin de la violencia partidista y el inicio de otra forma de violencia, el de las acciones guerrilleras de las futuras Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) fue muy corto, menos de una década, y a ella se han añadido las de otras formaciones guerrilleras, las acciones del paramilitarismo y las del narcotráfico. Todas ellas han ocasionado desplazamientos de comunidades campesinas hacia las ciudades. Esto quiere decir que el flujo migratorio del campo hacia las ciudades iniciado hace décadas se prolonga hasta el presente, pero que sus modalidades han variado en forma significativa. Las luchas armadas se han llevado a cabo en las áreas rurales, sus efectos se han sentido de una u otra forma en las ciudades

Es muy importante anotar que el impacto de las diversas manifestaciones del conflicto (guerrilla, paramilitarismo, narcotráfico), ha afectado en gran medida la territorialidad colombiana por establecer zonas dominadas por uno o varios de los grupos en guerra, en una especie de territorios prohibidos. El mapa del territorio es hoy una especie de mosaico de situaciones de conflicto que, *ad portas* de un proceso de paz, puede reconstruirse en forma articulada y coherente.

Las distintas manifestaciones del conflicto se han llevado a cabo principalmente en las zonas rurales y en las pequeñas poblaciones, y su impacto se ha sentido mucho más en unas ciudades que en otras. Los anuncios de “llevar la guerra a las ciudades”, hechos por la guerrilla en varias ocasiones, dan a entender que ella misma considera las zonas rurales como el escenario de sus combates. La población desplazada por la violencia, sin embargo, llega a las ciudades como una nueva forma de inmigración que incrementa la población y los conflictos urbanos.

Bogotá, en su carácter de capital de Colombia, ha sido desde hace más de medio siglo la mayor receptora de inmigrantes desplazados por los actos violentos que han azotado las áreas rurales a partir de 1950. Los datos censales

dan idea de este proceso. En 1951, tres años después del 9 de abril de 1948, la ciudad contaba con 715.250 habitantes. Trece años después, la población ascendía a 1'697.311 ciudadanos, en 1973 había incrementado aún más su población y llegaba a 2'855.065 personas, en 1985 la cantidad fue de 4'441.470 habitantes y al terminar el siglo veinte se proyectaban 6'322.700 habitantes en la capital. Un crecimiento de esas proporciones solo se entiende si se tienen en cuenta los flujos migratorios y sus efectos colaterales.

Urbanización, migración, marginalidad y subnormalidad

Las alarmas demográficas y urbanísticas ocasionadas por los índices de crecimiento poblacional en las ciudades se encendieron hacia 1960, y el asunto demográfico fue objeto de estudio en varios escenarios, unos más académicos, otros más políticos. Se puede decir que en los diez años siguientes se intentó dimensionar el fenómeno migratorio y su efecto en las ciudades colombianas e incluso se propusieron algunas políticas urbanas destinadas a dar alternativas de solución a esos problemas. Dos libros publicados entre 1968 y 1970, promovidos por la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (Ascofame) y editados por Ramiro Cardona Gutiérrez dan cuenta de ese interés. En el primero, titulado *Urbanización y marginalidad* (Cardona, 1968) se estableció la asociación entre tres fenómenos: la migración, la urbanización y la marginalidad urbana. En el segundo, *Las migraciones internas* (Cardona, s.f.), se expandió la mirada a esos tres fenómenos con una consecuencia concreta, la de la subnormalidad en los asentamientos espontáneos o populares, los que ya constituían un grave problema urbanístico. Se configuró, en el pensamiento académico e institucional, un enfoque paralelo al del urbanismo convencional en el que cobraron protagonismo esos fenómenos que afectaron y afectan la constitución física, social, económica y cultural de Bogotá y del resto de ciudades colombianas.

La asociación conflictiva entre urbanización, migración, marginalidad y subnormalidad se ha sostenido en Bogotá en los últimos sesenta años, y a ello se añaden problemas derivados del curso político del país en esos mismos años, en los que el debilitamiento institucional en asuntos de educación,

salud y vivienda se refleja hoy en una mayor vulnerabilidad de la población sin ingresos o de ingresos menores frente a esos problemas. La inequidad y la exclusión asociada a esas carencias lógicamente se han incrementado. Los desplazados más recientes deambulan por una ciudad que no les ha ofrecido mayores opciones de vida aparte de la mendicidad o de la delincuencia. Los primeros barrios subnormales ya se han estabilizado, por esfuerzo propio o con alguna ayuda del estado, pero han surgido y surgen nuevos asentamientos en condiciones de extrema precariedad que desbordan lo que el estado puede ofrecerles.

Bogotá hoy dista de ser una ciudad equitativa e incluyente, en su interior conviven fenómenos sociales tales como la indignancia creciente con los excesos consumistas de los más adinerados. Su territorio ha sido colonizado por las grandes empresas constructoras que diseminan centros comerciales por todos los sectores, a manera de paraísos del consumo para quienes pueden acceder a ellos, aun cuando sea a modo de paseo dominical. La movilidad urbana es caótica y los sistemas “integrados” de transporte público prestan un servicio deficiente. Los problemas ambientales se ignoran o se ocultan, al patrimonio construido se persigue con ánimo demoledor. La ciudadanía, que en un momento llegó a sentirse orgullosa de la ciudad, ahora es escéptica y conformista. A pesar de todo ello, Bogotá es una ciudad de intensa vida urbana, con visos de gran ciudad, en la que pueden conjugarse propuestas sociales, económicas y culturales enfocadas precisamente a hacer de ella una ciudad más equitativa, incluyente y sostenible.

Ciudad, posconflicto y sostenibilidad

La mirada actual hacia las ciudades en el mundo incorpora como un factor de importancia vital, el hacer frente a los efectos del cambio climático y la búsqueda de sostenibilidad, que no se enfoca únicamente en los asuntos ambientales sino que, en su sentido más amplio, incorpora además los aspectos sociales, económicos y culturales. Porque, finalmente, no hay sostenibilidad posible sin equidad e inclusión en todas las dimensiones de la vida ciudadana.

Bogotá no puede pensar su futuro sin tener en cuenta, además de la equidad y la inclusión, todo lo que implica el cambio climático: el uso excesivo y abusivo de los recursos hídricos y de la energía, la invasión construida de los fragmentos de territorio natural que aún sobreviven, la influencia negativa del motor de combustión de los miles de automóviles que diariamente la recorren, el desperdicio de los recursos públicos en obras innecesarias, etcétera. Bogotá no es hoy una ciudad sostenible pero debe orientarse a que lo sea.

Los conceptos contemporáneos de sostenibilidad urbana derivan de los principios básicos del desarrollo sostenible, los que fueron consignados en el Informe Brundtland, publicado en español en 1987 con el título *Nuestro futuro común*. Su planteamiento básico se resumió en los siguientes términos:

El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Encierra en sí dos conceptos fundamentales. El concepto de necesidades, en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debería otorgar prioridad preponderante, y el concepto de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social entre la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras (Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987: 67).

En su momento, el desarrollo sostenible fue un nuevo enfoque del desarrollo económico y social en el que la dimensión ambiental se presentaba como un factor crucial en la definición del futuro humano. En el informe citado se hablaba con particular énfasis en el futuro urbanizado y en el problema de la sostenibilidad de las ciudades, en especial de las “megaciudades” formadas en el mundo a lo largo del pasado siglo. Si bien en su origen el planteamiento de un desarrollo sostenible no tuvo un cariz político explícito, sí se planteó en una posición crítica frente a los modelos económicos que ya se orientaban hacia el modelo neoliberal con su rechazo a las exigencias ambientales y la defensa de un desarrollo expansivo de gran alcance, destructivo y regulado por las fuerzas de la competencia y del mercado.

El término “sostenibilidad” (o sustentabilidad como se denomina en un enfoque alternativo) se ha incorporado en el lenguaje político, institucional y profesional y, por fuerza del uso y de interpretaciones distantes de su verdadero sentido, ha perdido su valor como argumento para enfrentar los problemas generados en las concepciones actuales del desarrollo económico y social y sus efectos sobre el medio natural.

Como ya se expresó, la sostenibilidad como concepto adopta hoy múltiples interpretaciones. Se habla separadamente de sostenibilidad ambiental, económica, cultural, etcétera, pero no se definen claramente los principios básicos de un modelo de desarrollo urbano sostenible. Pero hay al menos dos principios básicos. El primero sostiene que no puede existir una sostenibilidad de gran alcance es decir extensiva e incluyente, en una sociedad inequitativa y desigual. El segundo es que los ámbitos de lo ambiental, lo social, lo económico o lo cultural no son fenómenos aislados, sino que se integran en totalidades difíciles de dividir. Esto, en resumen, significa que la sostenibilidad no puede entenderse solo como una colección de acciones fragmentadas, sino que se requiere un poder integrador que las conjugue en soluciones reales a problemas reales.

El siglo veintiuno es el siglo de las grandes ciudades en el mundo. Bogotá, con su población que ronda los ocho millones de habitantes, no pasa en este momento de ser una ciudad grande comparada con “megalópolis” como ciudad de México o São Paulo, que sobrepasan los veinte millones de habitantes, lo que significa que tenga problemas análogos. Convertir una ciudad heterogénea, tumultuosa, desigual y excluyente en un contexto político y económico de corte neoliberal en una ciudad sostenible ya de por sí es una tarea difícil. A esto se añade ahora el papel que puede desempeñar en la era del posconflicto, que traerá nuevos ingredientes a una situación de por sí compleja.

El papel de Bogotá en el escenario del posconflicto se encuadrará en primera instancia en aquello que el país como conjunto acoja como proyecto de futuro. La perspectiva del fin del conflicto armado ha situado en un primer

plano la necesidad de repensar el país en prácticamente todos sus aspectos: política, economía, cultura, territorialidad, estructuras urbanas. Hay de por medio una polarización intencionalmente manipulada entre una izquierda que parece fortalecerse con el fin del conflicto y una derecha que se siente atacada y que se nutre precisamente de la defensa velada de la continuación de la guerra. Al mismo tiempo, otros fenómenos como el narcotráfico tienen múltiples tentáculos en ambos bandos. Por una parte, sus dineros han contribuido a financiar la guerrilla y el paramilitarismo, y por otra han ingresado al sistema financiero y se han filtrado en la economía formal. Hay insatisfacción en muchos sectores de la población que quieren ser capitalizados por uno u otro bando.

Pensar el territorio, pensar las ciudades

La territorialidad, las áreas rurales y las estructuras urbanas desempeñan un papel importante en el futuro de ese país posible. El reordenamiento del territorio se plantea desde hace décadas como una alternativa que dé cuenta de las diferencias regionales y que reconozca la realidad urbanizada del país. Las ciudades, a su vez, se han convertido en unidades de competitividad global, sin estar articuladas en un sistema orgánicamente estructurado cuyos componentes tengan roles económicos y culturales complementarios. Si bien existen esbozos de política urbana nacional, por ejemplo la ley 388 de 1997, de ordenamiento territorial, y de reordenamiento del territorio, la ley 1452 de 2011 no se propone, como hace algunos años y como política de estado, una estructura territorial que trascienda lo político-administrativo y establezca parámetros de ordenamiento que tengan en cuenta lo ambiental, lo agrícola, lo industrial, las infraestructuras y, como es obvio, las ciudades.

Colombia fue reconocido hace décadas como un país a lo que hoy se puede añadir el concepto de “país de regiones”, sin tener muy clara la delimitación territorial de las mismas. Se puede hablar más bien de un país de “regionalismos” que se manifiestan claramente en las estructuras políticas y económicas e incluso en las expresiones culturales. Por otra parte, la inserción de Colombia en el mundo globalizado ha planteado retos de compe-

titividad que se orientan más a las ciudades y sus regiones como unidades productivas que a la economía urbana nacional como un todo. Cada ciudad puede buscar, como ya se ha hecho, sus propias estrategias de competitividad y por ende sus políticas posconflicto sin necesariamente articularse a un sistema productivo unitario y coordinado. La autonomía urbano-regional que este esquema propone no es del todo compatible con la operación de una nación unificada en torno a propósitos comunes.

La producción de ciudad, entendida como el conjunto de formas de construcción del espacio urbano, se reparte hoy desequilibradamente entre los grandes grupos urbanizadores, constructores e inmobiliarios y los grupos de pobladores de bajos ingresos –o sin ingresos–, con una participación decreciente del estado que parece revivir ocasionalmente en planes masivos de vivienda que causan un fuerte impacto en las estructuras urbanas. El soporte de la construcción de ciudad en el sistema financiero ocasiona una especulación desmedida de tierra y edificación. Las leyes territoriales no han afectado notoriamente esta especulación. El resultado es el encarecimiento de la vivienda en todos sus segmentos, con la exclusión de los grupos más pobres del acceso a una vivienda digna.

La demanda de vivienda de –relativo– bajo costo en las ciudades ha aumentado geométricamente en las últimas décadas, al punto de ser hoy el campo potencial de la expansión de industria de la construcción en forma de macroproyectos y ofertas masivas de vivienda para los más pobres. Aun así, las urbanizaciones ilegales tienen un campo próspero de expansión. Los planes urbanos atienden la producción formal de ciudad, la informal se escapa de sus alcances.

De lo anterior se desprende un conjunto de interrogantes cuya respuesta afirmativa o negativa da cuenta de lo que representan el territorio y las ciudades en los futuros escenarios. En primer lugar, caber preguntarse: ¿puede el reordenamiento del territorio traer consecuencias positivas a la construcción del país del posconflicto? Dados los efectos de fragmentación territorial ocasionados por el conflicto armado guerrillero y por el paramilitarismo, un reordenamiento territorial es imperativo para, dentro de él, visualizar el papel

de las ciudades colombianas. En este momento no se tiene claridad sobre qué tipo de estructuras urbanas se ha formado en Colombia y, por consiguiente, no se tiene tampoco claro cómo pueden responder esas estructuras a las demandas y necesidades generadas en una situación de posconflicto.

En segundo lugar es necesario preguntarse: ¿es posible, mediante políticas y planes emanados desde los estamentos actuales de poder político y económico atender los problemas territoriales y urbanos previamente generados por el conflicto interno y ahora por el posconflicto? La respuesta es escéptica.

Bogotá hoy y Bogotá futura

¿Habrà alguna diferencia entre una postura frente al futuro de Bogotá en medio del conflicto, como ha vivido durante décadas, y la mirada a ese futuro en el periodo del posconflicto? Si la ciudad tiene deudas pendientes por resolver, ¿las resolverà mejor ahora que antes? Porque es necesario reconocer que la ciudad tiene ese tipo de deudas en el campo de la inclusión, por ejemplo en salud, educación, vivienda, movilidad y empleo, amén de deudas ambientales serias: contaminación, residuos, agotamiento de recursos, etcétera, y deudas sociales en el campo de la equidad. Es una ciudad que requiere de por sí ser mejor y que en el posconflicto puede enfrentar nuevos retos, aún desconocidos.

El desarrollo futuro del territorio y las ciudades en Colombia y en particular de Bogotá como capital nacional, debe contemplarse en la dimensión territorial. Bogotá, como cualquier ciudad, depende de un espacio llamado “región”, del que provienen sus recursos hídricos y energéticos, su seguridad alimentaria y sus flujos de intercambio. En Bogotá se ha hablado recientemente de la idea de “ciudad-región”, que aún no se ha consolidado en planes y proyectos concretos.

Bogotá se inserta en un territorio, la Sabana de Bogotá, del cual ha dependido y la cual ha perjudicado de manera excesiva. A pesar de muchos intentos por crear un organismo territorial que incorpore este territorio, por

ejemplo la Corporación Autónoma Regional (CAR), aún no se ha consolidado una articulación coherente entre la ciudad y su región natural más inmediata.

¿Es esto importante para una situación de posconflicto? De acuerdo con las premisas planteadas, es en la unidad territorio-ciudad donde se habrá de trabajar de manera planeada en varios frentes de acción en los que Bogotá requiere actuar con prontitud. En un listado esquemático se incluyen, entre otros, los siguientes aspectos prioritarios:

- ◆ Provisión y manejo del recurso hídrico.
- ◆ Provisión y manejo de la energía, con énfasis en fuentes renovables.
- ◆ Control de la contaminación del aire y del agua y manejo adecuado de residuos.
- ◆ Protección de los ecosistemas naturales que aún subsisten dentro de la ciudad y en la Sabana de Bogotá.
- ◆ Un ordenamiento territorial que incluya los municipios vecinos para actuar articuladamente.
- ◆ Provisión de suelo urbano para la construcción de vivienda, especialmente la requerida por los grupos vulnerables.
- ◆ Provisión de equipamientos para la salud y la educación al alcance de todos.
- ◆ Provisión de espacio urbano de uso público.
- ◆ Provisión de sistemas eficientes y accesibles de movilidad colectiva.
- ◆ Provisión de fuentes de empleo estable como alternativa a la informalidad.

En la dimensión ambiental, uno de los principales problemas de Bogotá es el mal uso de los recursos hídricos y energéticos, la producción excesiva de desperdicios y la falta de sistemas adecuados de tratamiento para reducir o eliminar su impacto sobre el medio ambiente. Un enfoque sostenible del desarrollo urbano debe contar con el apoyo de una ciudadanía consciente de

la necesidad de consumir menos y producir menos desperdicios y, además, con sistemas de tratamiento y reciclaje de residuos líquidos y sólidos.

Una movilidad incluyente puede favorecer cualquier situación futura pues de ella depende la vida de la ciudad. Una ciudad sostenible es la ciudad de todos y el transporte público es su apoyo. El futuro de la movilidad urbana bogotana debe orientarse efectivamente a un transporte público eficiente, no contaminante y de amplia cobertura y accesibilidad. Y cabe preguntarse: ¿por qué en Colombia no se exige que todo vehículo automotor deba estar provisto de dispositivos anticontaminantes?

En relación con el empleo, es bueno recordar que el modelo económico neoliberal que reina en el país se ha caracterizado en todo el mundo por ser un generador de desempleo. Aun así, es común escuchar, de parte de los gobiernos, el propósito de generar empleo remunerado para la población, y en especial para los jóvenes. La informalidad urbana en Bogotá es en más de un sentido una alternativa laboral para un sector amplio de población. El posconflicto puede incrementar esa informalidad e incluso agravar sus consecuencias. Es por ello indispensable que, tanto el país como la ciudad, cuenten con una política de empleo algo más sustantiva e incluyente que la actual.

El ordenamiento territorial de Bogotá se encuentra actualmente en un estado de hibernación, ocasionado por la suspensión del POT (plan de ordenamiento territorial) elaborado por la administración anterior y la urgencia de aprobar uno nuevo. El plan de ordenamiento territorial del 2000, actualizado en 2003, dio a la ciudad instrumentos de manejo que permitieron esbozar una estructura urbana que no ha llegado a consolidarse. El nuevo plan de ordenamiento, en vías de formulación, debe incorporar decisiones que permitan afrontar los problemas actuales y los posibles retos del posconflicto en un modelo de ciudad que pretenda ser más equitativa, incluyente y sostenible.

Un componente esencial en todo este proceso es el logro de una conciencia ciudadana más equitativa, incluyente y voluntariamente inclinada hacia la sostenibilidad. A pesar de existir múltiples iniciativas encaminadas a la

equidad, la inclusión y la sostenibilidad, la ciudadanía bogotana de hoy se presenta como indiferente, maleducada y en muchas ocasiones agresiva. Una ciudad futura requiere contar con la participación y el apoyo de todos sus ciudadanos, y esto no se logra por mecanismos de represión o castigo, solo por motivación y convicción.

Epílogo

De acuerdo con lo anterior cabe la pregunta: ¿están el país y su capital en capacidad de asumir en forma decidida una transformación al menos satisfactoria en sus dimensiones política, ambiental, social, económica y cultural que responda a las exigencias de sus problemas actuales y futuros? A primera vista la respuesta parece ser un no rotundo. En una segunda mirada es necesario pensar que es posible, siempre y cuando haya un acuerdo entre las partes: estado, empresa privada y sociedad civil. Para superar algunas de las estructuras viciadas que actualmente reinan en el país y en la ciudad.

El concepto de “competitividad”, que solo se ha mencionado una vez en este texto, debería incluirse como el cuarto junto a equidad, inclusión y sostenibilidad, pues como ya se ha sugerido, las ciudades colombianas y en el mundo en general se encuentran inmersas en una globalización que les exige ser competitivas desarrollando estructuras productivas, investigativas y culturales que las hagan sobresalir o al menos ser consideradas como significativas en el mundo globalizado. Bogotá ha tratado de incluirse en ese mundo como un lugar en el que pueden coexistir distintas fuentes de conocimiento, producción y expresión artística y cultural.

Un factor que origina escollos y dificultades es la ausencia de un proyecto político de integración nacional, que hace que muchas acciones sean circunstanciales, descoordinadas y sujetas a los azares que le imponen las distintas fuentes de poder. Esa ausencia de proyecto favorece la formación de la densa urdimbre de poderes locales y regionales, cacicazgos políticos y económicos, redes del comercio ilegal y redes de insurgencia. Una sociedad de fragmentos dispersos y antagónicos difícilmente se puede entender como

una unidad orientada hacia fines comunes y definidos. Una ciudad por sí sola puede aportar mucho en una situación de posconflicto, pero ese aporte se multiplica al actuar coordinadamente en un proyecto de país.

Referencias

CARDONA GUTIÉRREZ, RAMIRO (ed.). 1968. *Urbanización y marginalidad*. Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (Ascofame). Bogotá.

CARDONA GUTIÉRREZ, RAMIRO (ed.). s. f. *Las migraciones internas*. Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (Ascofame). Bogotá.

COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. 1987. *Nuestro futuro común*. Alianza Editorial Colombiana-Colegio Verde de Villa de Leyva. Bogotá.



Foto: Juan Sebastián Perdomo.

LA SOSTENIBILIDAD DE BOGOTÁ EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Julio Carrizosa Umaña

Los textos de Alberto Saldarriaga (“Bogotá, D.C.: la ciudad de hoy frente al posconflicto”) y Gerardo Ardila (“Bogotá, crecimiento *versus* sobrevivencia”), así como los comentarios de Luis Guillermo Plata, me llevan a reafirmar algunos de los rasgos del desarrollo urbano de Colombia que caracterizan la situación y a plantear algunas pautas que considero pueden conducir a mejorarla

En el censo de la década de 1930, Bogotá tenía un poco más de 300.000 habitantes y el país apenas alcanzaba unos ocho millones. La población de la capital era entonces apenas el 4% de la población total; hoy es posible que tenga más de 20% de los 45'000.000 de habitantes. Este aumento de la concentración de población fue en buena parte producto de la guerra y de sus consecuencias: el narcotráfico, la corrupción y la pobreza.

En la década de 1940, antes del nueve de abril, Bogotá era, más que todo, una capital política y cultural; Barranquilla, Medellín y Cali eran ciudades con un mayor poder económico, especialmente como centros comerciales e industriales, y era popular la imagen de la Atenas Suramericana. La primera

etapa de la guerra actual, la que se inició en 1947 entre el gobierno conservador y el Partido Liberal, ocasionó grandes expulsiones de población de los pueblos en Cundinamarca, Boyacá, Santander y el Valle del Cauca, muchos de los cuales encontraron refugio en los barrios pobres de la capital.

Podría repetir las soluciones que los ambientalistas hemos estado divulgando durante los últimos cuarenta años, pero es evidente que en este momento de la república priman, por diferentes razones, los intereses de urbanizadores y constructores. A estas horas de mi vida, lo que puedo hacer es tratar de profundizar en el debate para hacer ver otros argumentos que tal vez en el futuro puedan ayudar a tomar decisiones más racionales.

El primero de ellos se refiere a las características ecológicas del sitio en que ha sido construida la capital. A pesar de que científicos, como el desafortunadamente desaparecido doctor Thomas van der Hammen, pasaron la mayor parte de su vida investigando y divulgando ese ecosistema único en el mundo, es evidente que esa información científica, por razones económicas, no es considerada válida en el mundo de los negocios, y por eso muchas empresas y promotores tratan de acelerar los procesos de sellamiento de sus suelos, sin tener en cuenta su importancia ecológica y tampoco su posible uso en la producción de alimentos y divisas.

El segundo argumento está relacionado con ese potencial agropecuario de la mayoría de los suelos de la Sabana. Debo reconocer que no son muchos los negocios agropecuarios que han tenido éxito allí. Sin embargo, los detallados estudios de suelos elaborados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac) insisten en que en la altiplanicie está gran parte de los mejores suelos de la república, y las actividades exitosas, como la producción de leche, quesos, hortalizas y flores sostienen miles de familias, proporcionan alimentos y generan divisas que desaparecerán si la tendencia dominante, la urbanización, se acelera como lo proponen algunos políticos.

Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla están llegando a los límites de su sostenibilidad en lo ecológico y en lo social. Entre los 1.118 municipios colombianos podría haber algunos que empezaran a equilibrar, en nuestro

sistema de ciudades, estas urbes que destruyen sus propios ecosistemas, agobiadas por los millones de víctimas que, hay que reconocerlo, han protegido, pero traumatizadas por décadas de corrupción y violencia, y, al parecer, incapaces de integrar las clases sociales. Necesitamos diseñar y construir nuevas ciudades para que la juventud no siga contaminándose de grupos urbanos anquilosados y excluyentes que se fortalecen después de sesenta y cinco años de guerra y cuarenta de narcotráfico.

Se trata, claro está, de una utopía. Lo más probable es que las cuatro urbes, testigos y un poco cómplices de todas las desgracias que nos han sucedido, continúen siendo el cuadrángulo de oro de nuestra nación, que sea imposible evitar la urbanización de los ecosistemas que las rodean, que concentren cada día más poder y dinero, que las juventudes de todo el país se vean obligadas a continuar viviendo en ellas o a tratar de emigrar hacia sus mejores barrios buscando empleo y prestigio.

Las políticas urbanas de los últimos años han tratado de mejorar las cuatro ciudades; han buscado en sus orígenes, en lo mejor de sus historias, algunas bondades que también las caracterizan: la pujanza de todas, la innovación de algunas, la ilustración de sus universidades, la eficiencia de sus servicios públicos, la alegría que dos o tres han generado, inclusive la cortesía que caracteriza a Bogotá. Pienso que esas políticas podrían ser más exitosas si se diseñaran y construyeran ciudades nuevas que constituyeran verdaderas alternativas para los jóvenes, que disminuyeran la presión que recibe continuamente el cuadrángulo, que nos mostraran a los viejos que sí es posible diseñar y organizar espacios urbanos que sean modelos de sostenibilidad ecológica, de integración social y de competitividad económica.

Sin embargo, es evidente que un cambio en las tendencias y las políticas actuales solo podría realizarse si contáramos con información más detallada acerca de la situación. Gran parte de esa información es posible que se obtenga en el próximo censo de población, pero ya ha dicho el gobierno que no existen recursos para hacerlo en el próximo año, otras fuentes de información podrían encontrarse en el censo rural ya efectuado. Con ambas podrían plan-

tearse políticas más detalladas de reordenamiento del territorio que tuvieran en cuenta sus posibilidades reales de producción y de generación de empleo.

Hay dos cuestiones que se han olvidado en medio de esta polémica y que considero se deben tener en cuenta para definir el papel de las ciudades en la construcción de la paz. Me refiero al concepto de ciudades educadoras y a la consideración de las transferencias de recursos entre el campo y la ciudad.

El concepto de ciudades educadoras se construyó para entender uno de los beneficios culturales de las ciudades, su impacto en la posibilidad de educar mejor a los habitantes de la república. Sin embargo, hoy la situación nos conduce a anotar impactos negativos que pueden estar afectando las posibilidades de construir la paz. Estos impactos negativos de las ciudades en la educación de los ciudadanos se ven claramente en las polémicas que surgieron en Bogotá cuando se trató de disminuir la segregación social construyendo en los barrios ricos edificios para albergar a los desplazados por la guerra. La reacción airada de algunos habitantes de estos barrios hace pensar en que hoy Bogotá no educa para la integración social, sino para todo lo contrario.

Paradójicamente, la situación económica de muchos de estos habitantes se ha logrado gracias a un proceso que se ha olvidado y que hace unos años era objeto detallado de los estudiosos de la economía de los países subdesarrollados: la transferencia masiva de recursos del campo hacia las ciudades. Durante la guerra ese proceso fue claro en circunstancias como el desplazamiento de familias ricas que huyeron de la violencia rural.

Ambas cuestiones deberían estudiarse con mayor cuidado en el proceso de construcción de la paz. Tal vez sería posible reordenar las ciudades para que educaran para la integración y proporcionaran recursos para mejorar la vida en el campo.

Creo que no es imposible lograrlo; otros países con menores diversidades geográficas lo han hecho y lo están haciendo. Tenemos la ventaja de haber creado ya más de mil espacios urbanos; muy probablemente entre ellos habrá

sitios que tengan miles de hectáreas planas que no sean fértiles y sean poco inundables, que tengan acceso a aguas menos contaminadas y más constantes, que tengan tradiciones sociales incluyentes y que estén situados cerca de los mercados internacionales. Si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación unieran sus fuerzas, podrían estudiar estas variaciones en políticas que actualmente parecen estar estrellándose contra estructuras y opiniones demasiado poderosas.

Los dos argumentos anteriores parecen desaparecer ante la letanía acerca de la imposibilidad de disminuir la velocidad del crecimiento de la capital. Es evidente que ese crecimiento acelerado es el producto de lo que ha pasado en el país: de la guerra, de la pobreza, de la exclusión, de la ignorancia, de la corrupción, del narcotráfico, y pareciera que en la alcaldía actual se piensa que es imposible acabar con todo eso. Tal vez una consideración más reposada y compleja de la situación pueda generar ideas más profundas.



Foto: Juan Sebastián Perdomo.



Foto: Juan Sebastián Perdomo.

IMPLICACIONES PUNTUALES DEL POSCONFLICTO EN BOGOTÁ

Luis Guillermo Plata

Con el fin de contribuir a la discusión que se viene tratando en este libro, leí a fondo los documentos de Gerardo Ardila (“Bogotá, crecimiento *versus* sobrevivencia”) y Alberto Saldarriaga (“Bogotá, D.C.: la ciudad de hoy frente al posconflicto”). Empecé por buscar los temas comunes y pude encontrar que en ambos textos surgían con bastante frecuencia asuntos como inclusión social, sostenibilidad, ordenamiento territorial, ciudad región y democracia. Visiones de ciudad bastante similares que hacen que todos compartamos la misma idea.

Sin embargo, difiero en el tema del Foro y en el título de uno de los documentos (Bogotá tras el posconflicto o Bogotá y el posconflicto). Básicamente, porque todo lo que dicen es válido con o sin posconflicto, y me surgieron algunas preguntas: si lo que plantean los autores se debe hacer independiente de él, entonces, ¿cómo afecta el posconflicto a Bogotá? ¿Dónde nos toca? ¿Qué diferencias hace? Y, ¿cómo nos hace repensarnos?

Si bien el posconflicto es una oportunidad, como lo mencionan los dos autores, considero que es más un momento de reflexión, de reinventarnos. Por

ejemplo, no es claro, para mí por lo menos, por qué se requiere una solución de posconflicto para resolver temas que son fundamentales, cuya solución debería ser una prioridad de los gobiernos y de la sociedad civil en cualquier contexto. Los temas mencionados se debieron hacer en la administración anterior, en la actual y, por qué no decirlo, en todas. Para decirlo más directamente, lo que hemos debido hacer siempre es aplicar realmente la Constitución.

Por ejemplo, cuando Gerardo Ardila habla de Bosa y de Campoverde, y plantea qué hacer con este desarrollo en un área inundable, y plantea que en el posconflicto “los ciudadanos de Bogotá no podemos permitir que miles o millones de nuestros congéneres tengan que afrontar, así sea por una única vez y no les cueste la vida, la terrible experiencia de la inundación o el derrumbamiento de sus viviendas, donde aspiraban a tener seguridad para resguardarse”, pues no me cabe duda alguna de que esto aplica en conflicto, posconflicto, preconflicto o como queramos llamarlo; porque lo que no debería ser y no es aceptable bajo ninguna circunstancia, es que haya personas que tengan que vivir en una zona inundable. No importa cuándo o por qué, simplemente no debería suceder.

Aun cuando coincido en muchos de los puntos con los autores, todo lo mencionado corresponde a situaciones que, a mi juicio, deben ser tareas y responsabilidades de cualquier gobierno, de cualquier POT, de cualquier plan de desarrollo, ya que son para proteger y mejorar la vida de las personas.

También hice algunas consultas, tratando de averiguar si el Departamento Nacional de Planeación o alguno de los negociadores de paz tenía un estudio sobre cómo afecta el posconflicto a Bogotá, y no hay nada. Ningún documento que diga “va a haber esto” o “más de aquello” o “menos de lo otro”. Por eso a mí me quedan unas dudas muy grandes, como por ejemplo, ¿va a haber menor migración de las regiones hacia Bogotá? ¿Será que habrá menos refugiados por cuenta de la violencia, de la guerra? Estas variables pueden afectar de alguna u otra manera el desarrollo o el crecimiento demográfico de la ciudad, por lo tanto hace que esto se vuelva importante de saber.

Del mismo modo, surgen otras preguntas, como: ¿será que ese crecimiento demográfico que veíamos, sobre todo en lugares como Soacha se va a reducir? ¿Será que podemos mirar ese crecimiento no como ciudad-región, sino por localidades o por municipios? ¿Cómo nos va a afectar? La respuesta a estas cuestiones nos podría traer sorpresas o dar como resultado que las cosas van a cambiar. Además, puede haber respuestas diferenciadas: de pronto el impacto en Soacha no es el mismo en Chapinero, y así tiene que ser medido.

¿Habrà gente que se regresará a sus lugares de origen –o incluso al país–, como pasó en México? De pronto algunas personas dirán: “Oiga, ya puedo volver al Chocó, ya puedo volver a Nariño, al Cauca, al Meta”. Entonces, ¿será que también va a haber un impacto demográfico cuando se decida retornar al lugar de donde se salió originalmente? Creo que es importante pensar en todo esto, porque cómo se vio en el caso de México, cinco millones de personas retornaron, siendo esta una cantidad astronómica. Si se traslada al caso colombiano, puede que no sean cinco millones, pero ¿qué tal que de Bogotá se regresen a las regiones 100.000, 200.000 personas? Esto tendría un impacto importante, además, porque las personas no van a salir por igual de todas las localidades.

Y existe otro tema sobre el cual debemos reflexionar. ¿Será que a Bogotá llegan excombatientes? Y si llegan, ¿qué vamos hacer con ellos? ¿Cómo los reentrenamos? ¿Qué habilidades les damos? ¿Cómo los insertamos a trabajar en labores distintas a sus habilidades adquiridas hasta el momento? ¿Llegarán más víctimas? Es probable, pero no hay ningún estudio que diga algo al respecto.

El gobierno nacional dice que llegará más inversión. Personalmente lo dudo, porque la mayor parte de la IED que ha llegado a Colombia se dio más o menos entre los años 2005 y 2012, en parte por los mejores índices de seguridad y por los precios internacionales de las materias primas. Es decir, que la mayor parte de esta inversión vino tras el petróleo, el oro y el carbón, y hoy, con precios deprimidos, no se ha podido sostener el ritmo de crecimiento. Por eso creo que en un mundo de precios bajos, esa misma cantidad de inversión minera no va a llegar a Colombia y tampoco van a llegar más de esos sectores

porque haya un proceso de paz. Por el contrario, llegará menos, y eso no tiene nada que ver con Colombia, sino con los precios deprimidos.

El gobierno también sostiene que los dos grandes pilares del empuje económico en el posconflicto van a ser turismo e inversión. Y sigo por la misma línea: entre 2002 y 2016 el turismo en Colombia creció más o menos de 600.000 visitantes al año a cuatro millones, y es probable que siga creciendo, pero seguramente no va a crecer a esa velocidad. Pensemos entonces: ¿eso qué implica? Si hay más inversión y más turismo o no hay realmente cambios importantes acá, ¿cómo afecta esto a Bogotá? Sobre todo en el turismo pues este en la mayoría de los casos entra directamente por la capital.

En fin, es necesario analizar con mucho cuidado las implicaciones puntuales del posconflicto, y creo que estos estudios hay que hacerlos. ¿Va a llegar gente? ¿Se va a ir gente? ¿Qué tipo de personas se van a ir? ¿Qué tipo va a llegar?

Para pensar en una ciudad en la era del posconflicto debemos proyectar por lo menos estas variables básicas, para conocer su dimensión y, con base en eso, pensar entonces cuáles serán las oportunidades que genera el posconflicto y cómo se capitalizan o cuáles son los retos y cómo se asumen.



Foto: Juan Sebastián Perdomo.



MEDELLÍN

LA TRANSFORMACIÓN DE MEDELLÍN
Y LOS NUEVOS RETOS
DE LA CIUDAD-REGIÓN

Sergio Fajardo Valderrama • Mariana Fajardo Arboleda

LA TRANSFORMACIÓN DE MEDELLÍN Y LOS NUEVOS RETOS DE LA CIUDAD-REGIÓN

Sergio Fajardo Valderrama • Mariana Fajardo Arboleda

No debatir sobre modelos de ciudad, sino sobre cómo se vive en ellas; no sobre movilidad, sino sobre qué se hace con los coches, no sobre sostenibilidad, sino sobre el derecho al agua, a la tierra, o a la energía.

JORDI BORJA, 2004.

Introducción¹

Colombia se aproxima a uno de los sucesos más importantes en los últimos cincuenta años de su historia: el fin del conflicto con las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). A pesar de la gran incertidumbre política en la que se encuentra el país en el momento de escribir estas líneas, asumimos que el avance hacia la aprobación de un acuerdo de paz se mantendrá y que empezaremos un nuevo periodo, comúnmente denominado posconflicto, y que nosotros preferimos llamar “construcción de la paz”. Sin duda, será un escenario complejo que requiere cambios estructurales profundos.

No es nuestra intención estudiar el conflicto colombiano (ver, por ejemplo, el informe de la Comisión Histórica del Conflicto y su Víctimas), nos limitamos a unas referencias elementales para darle un contexto mínimo al asunto que abordamos. El conflicto colombiano se ha caracterizado por ser

¹ Agradecemos a Juliana Gutiérrez por sus aportes.

dinámico, marcado por una “violencia heterogénea”, con marcadas diferencias territoriales, según cada actor o periodo de tiempo, y fundamentalmente rural. La siguiente cita de Domínguez (2011), hace referencia a esta realidad:

en la geografía de la guerra en general, merecen especial atención los ríos, al punto que podríamos llegar a clasificar los frentes guerrilleros de las Farc, con base en la arteria fluvial que utilizan. De 39 frentes reportados en 1986, 24 (o sea 61,5%), tenían relación con una arteria fluvial importante. Lo cual reafirma que “el control armado de los ríos determina el dominio territorial de la guerrilla” (Domínguez, 2011: 91).

De otro lado, las ciudades colombianas también han sido víctimas del conflicto en todas sus formas, al ser las grandes “receptoras” de población desplazada por la violencia. A partir de esto, las urbes se han visto obligadas a asumir dinámicas muy complejas, no solo en lo referente a la atención de personas desplazadas, sino a los impactos de la cultura de la violencia y la ilegalidad que ha permeado a nuestra sociedad.

En este sentido, Medellín fue la ciudad más afectada por el conflicto nacional. Las cifras dan cuenta de realidades atroces, como el hecho de que “Medellín era la ciudad *más violenta del mundo entero* en los noventas (según la tasa de homicidios)” (datos del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, 2015). Las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) de Colombia mencionan que en 1985 se cometieron 1.749 asesinatos y para 1991 la cantidad aumentó a 6.809 homicidios, lo que representaba una tasa de 395,74 por 100.000 habitantes. Estas estadísticas son dolorosamente contundentes, y como muestran Giraldo-Ramírez y Preciado-Restrepo (2015), comprender las consecuencias de la violencia que se quedó implantada en la ciudad es un asunto de gran dificultad.

En este ensayo no se pretende analizar a profundidad el desarrollo de la violencia en Medellín y Antioquia, pero es primordial tener este contexto claro, para comprender que la configuración urbana de Medellín es, en buena medida, resultado de la llegada de miles de personas en un periodo de tiempo relativamente corto.

Echeverri y Orsini (2010) hacen referencia a esta situación a nivel global:

el proceso de urbanización está necesariamente ligado a una creciente demanda del suelo, servicios públicos, vivienda e infraestructura, todos elementos que ponen una fuerte presión sobre las instituciones públicas locales y nacionales. Es por esta razón, y por la recurrente incapacidad de los gobiernos de los países en vía de desarrollo de suplir esta demanda y garantizar a todo ciudadano lo que en Brasil se define como el derecho a la ciudad (Fernández, 2001: 130).

Continúan Echeverri y Orsini (2010):

en el mundo uno de cada tres habitantes reside actualmente en barrios de tipo informal (ONU-Hábitat, 2008). Este grupo si bien por un lado busca suplir a través de mecanismos de autogestión y autoconstrucción el problema de accesibilidad a la ciudad, y en particular a la vivienda, presentan por su proceso formativo unos graves desequilibrios de carácter físico, ambiental y social que inciden dramáticamente en la calidad de vida de sus habitantes.

El hecho de que miles de colombianos se vieran obligados a migrar hacia las ciudades en búsqueda de oportunidades, es consecuencia de que el país no ha resuelto los problemas de tenencia de la tierra, no ha invertido de manera decidida en el desarrollo rural y de que el campo se convirtió en escenario principal de la violencia. Los peores índices de pobreza y de desempleo están en el campo, donde viven los más pobres de los pobres.

Adicional a la población despojada de sus territorios por la violencia, Medellín recibió a miles de personas que vinieron en búsqueda de mejores oportunidades, dando lugar a un proceso de urbanización con características pronunciadas de informalidad. De esta forma se entiende que la mayoría de desplazados que llegaron a la ciudad tenían una fuerte vocación por la tierra, dado su origen campesino. Se crearon diferentes barrios de invasión, principalmente ubicados en las zonas más altas de las laderas. La ocupación ocurrió sin ningún tipo de planeación territorial y desconociendo, entre otras, la estructura ecológica de la ciudad. Estas condiciones han creado situaciones problemáticas y complejas en términos sociales, ambientales y económicos.

Es importante precisar que un gran porcentaje de los territorios ocupados informalmente están en zonas de alto riesgo.

Las laderas de Medellín presentan una situación de constante conflicto entre el entorno natural y la creciente urbanización. 11.500 viviendas han sido destruidas y 854 personas han muerto como consecuencia de los deslizamientos de tierra en el valle de Aburrá en los últimos ochenta años (Universidad Eafit-Alcaldía de Medellín, 2013).

La ciudad ha venido haciendo un esfuerzo colectivo para recuperar la esperanza y garantizar el derecho a unas condiciones dignas de vida a sus habitantes. El avance ha sido significativo en los últimos años, pero aún queda un largo camino por recorrer. En este trabajo se analizarán algunos elementos claves en la transformación de Medellín, las lecciones aprendidas, y posteriormente se evaluarán los principales retos y oportunidades que debe enfrentar la ciudad en su búsqueda por lograr ser cada vez más una “ciudad moderna”, que se desarrolla en clave de sostenibilidad ambiental, social y económica.

Superación de la segregación, reducción de las brechas de desigualdad: lecciones aprendidas

Colombia es uno de los países más desiguales del planeta. Estas desigualdades se expresan en múltiples formas, en particular, en ciudades segregadas, fragmentadas, en términos socioespaciales, económicos, políticos, culturales, raciales, de género, etcétera. Medellín es una ciudad profundamente desigual. A partir de este escenario, el movimiento político Compromiso Ciudadano decidió en el año 2000 participar en la esfera de lo público con el fin de reducir estas brechas. Presentaremos y analizaremos sintéticamente algunos de los logros más importantes y las lecciones aprendidas más sobresalientes, alcanzadas en la alcaldía 2004-2007, Medellín la más educada, posteriormente en la alcaldía 2008-2011, Medellín solidaria y competitiva, y finalmente en la gobernación 2012-2015, Antioquia la más educada.

- I. Los proyectos urbanos integrales (PUI) son el ejemplo más importante de inversión pública para la reducción de la segregación, y ocurrieron en el contexto del llamado urbanismo social. “Un PUI, proyecto urbano integral, es un instrumento de intervención urbana que abarca la dimensión de lo físico, lo social y lo institucional, con el objetivo de resolver problemáticas específicas sobre un territorio definido, donde se haya presentado ausencia generalizada del estado, procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes” (Alcaldía de Medellín-Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), 2010). Estas zonas priorizadas generalmente coinciden con zonas geomorfológicas complejas o parcialmente inestables, razón por la cual se tuvo el reto adicional de mitigar el riesgo desde la concepción misma de cada intervención.

La idea central de los proyectos urbanos integrales es “poner” en forma simultánea todos los elementos del desarrollo en un territorio específico, el cual se escoge porque históricamente ha tenido marcadas problemáticas de violencia, sociales y bajas tasas de desarrollo. Una característica central en el desarrollo de los PUI es la participación de la comunidad como protagonista activa de su propia transformación. Esto implica que en el avance del proyecto mismo la comunidad se transforma, continuamente, en un proceso creciente de empoderamiento que tiene un impacto significativo en las relaciones sociales del sector.

En el periodo 2004-2011 se realizaron cinco PUI en Medellín: PUI de la nororiental (comunidades 1 y 2), comuna 13, de la Iguaná (comuna 7), noroccidental (comunidades 5 y 6) y centroriental (comunidades 8 y 9).

El concepto de estructuración de los PUI sucede en tres niveles: 1) *proyectos estructurantes* que son definidos por la administración municipal y son la columna vertebral, por ejemplo los Metrocables o el tranvía; 2) *los tensores*, que son equipamientos de oferta institucional y que se colocan en puntos estratégicos para provocar tránsito entre comunidades y romper fronteras invisibles como parques bibliotecas, nuevos colegios, centros de emprendimiento, proyectos de vivienda, unidades deportivas, etcétera. Todas estas intervenciones soportadas por correspondientes programas sociales que articulan la construcción de las infraestructuras

con el desarrollo comunitario; 3) *los articuladores*, que son los proyectos que ayudan a conectar los tensores y son totalmente identificados por la comunidad, por ejemplo, los parques vecinales o paseos urbanos. Un programa que nos sirvió para avanzar en este proceso de articulación fue el presupuesto participativo, que motivó y permitió una participación activa y transparente de la comunidad. Es importante destacar también el programa de reinserción de los desmovilizados de las autodefensas a sus comunidades, el cual desarrollamos en las comunas con mayores índices de violencia.

Es importante señalar que la clave, y lo más difícil de los PUI, es la integralidad de las intervenciones. La combinación articulada de programas sociales e intervenciones físicas requiere una decisión política y una coordinación institucional que rompe con los esquemas clientelistas en las relaciones con las comunidades, el territorio y los actores políticos que participan en el desarrollo de la ciudad. En pocas palabras, no se daba nada a nadie, se buscaba construir con todos.

Los PUI han hecho evidente el proceso de integración de la ciudad, convirtiéndose en un factor que le da sentido y muestra un camino para avanzar en la reducción de las desigualdades y la segregación. Medellín volvió a mirar barrios a los que durante años se les dio la espalda.

El PUI de la Nororiental fue el primero y se convirtió en símbolo potente de la transformación de Medellín. Las comunas 1 y 2 pasaron de ser los territorios con la mayor violencia urbana para convertirse en lugares con barrios más integrados, con mejores relaciones de convivencia, mayores oportunidades económicas y con una rica actividad cultural y comercial. Hoy ocurre allí algo que era inimaginable hace unos años: a diario caminan por sus calles personas de otras zonas de la ciudad y extranjeros que le dan vida y dinamismo al sector. Sin duda, los PUI se han convertido en uno de los mayores casos de éxito de integración urbana en el contexto mundial en las últimas décadas.

Una observación adicional. En el periodo 2012-2015, en la Gobernación de Antioquia, con nuestro programa Antioquia la más educada, extendi-

mos el modelo de los PUI. Implementamos los que denominamos planes municipales integrales (PMI), por ejemplo en el municipio Vigía del Fuerte, y los planes regionales integrales (PRI), como los que desarrollamos en la región de Urabá y en la zona de influencia del proyecto HidroItuango.

2. Los centros de emprendimiento zonal (Cedezos). La segregación de índole económica en Medellín está en la base de las desigualdades profundas de la ciudad. El origen social ha determinado en buena medida las oportunidades a las que tienen acceso las personas. Esta situación tiene su expresión explícita y tangible en el territorio de la ciudad.

En el nivel barrial la mayoría de las oportunidades y actividades económicas son informales. Con el programa de emprendimiento social nos propusimos llevar nuevas oportunidades a este nivel territorial. Creamos un programa integral que nos permitió articular el Banco de las Oportunidades, la red de microcrédito y los concursos de capital semilla. En varios sitios de la ciudad construimos los Centros de Emprendimiento Zonal, que se convirtieron en puntos de encuentro en los cuales adelantamos procesos de formación comunitaria en los temas de emprendimiento. Estos proyectos buscan dar una plataforma más sólida a las iniciativas ciudadanas, diferentes a la práctica asistencialista. En lugar de limitarse a entregar un recurso económico, llevamos programas de formación, ayuda técnica, colaboración financiera y acompañamiento permanente en el desarrollo de los proyectos de vida de los habitantes. De esta forma, dichas iniciativas se enmarcan generalmente en un terreno empresarial que hace más factible su duración en el tiempo, así como el desarrollo del capital humano de las comunidades.

En este punto nos parece conveniente citar a Sanín (2010), quien hace una sinopsis que ayuda a comprender el cambio de paradigma que se planteó desde la alcaldía y las repercusiones del mismo en la realidad de los ciudadanos:

En término de estrategias es importante mencionar las intervenciones puntuales, como por ejemplo los Parques Biblioteca, colegios, centros empresariales, etc. Intervenciones que tuvieron un efecto profundo desde el punto de vista social y

urbano. Esta estrategia se propone como alternativa a instrumentos de planeación tradicionales tales como el plan maestro o al plano urbano como instrumento de control totalizante. A diferencia de estos la noción de intervención puntual actúa como catalizador, como agente que precipita o acelera múltiples reacciones en múltiples actores. Estas intervenciones puntuales son el resultado de un análisis detallado de las condiciones “existentes-encontradas”, no son estrategias autosuficientes sino que se valoran en su conexión simple pero calculada con sistemas urbanos existentes o anticipados, como por ejemplo el sistema de transporte público como el Metrocable, espacios públicos, el tejido urbano, etc.

3. Los parques educativos de Antioquia. Con la experiencia acumulada en Medellín, al pasar a la Gobernación de Antioquia desarrollamos los parques educativos. El proceso de construcción de los parques educativos partía de involucrar al mayor número de habitantes de los municipios en torno a un proyecto común que pudiera mejorar sus oportunidades de desarrollo mediante la educación entendida en un sentido amplio, con ciencia, tecnología, arte, cultura, innovación y emprendimiento. Además, nos propusimos construir un nuevo espacio público que permitiera propiciar la participación y el encuentro de la comunidad en la búsqueda de la reconciliación, construcción de tejido social y cultura ciudadana.

Por esta razón, el proyecto parques educativos lo hicimos por medio de una convocatoria pública, en la que los municipios presentaban sus propuestas, que expresaban la historia e identidad de cada lugar y la convertían en un gran proyecto municipal. Entendiendo la diferencia entre los territorios urbanos y rurales se planteó que los parques educativos tuvieran una “vocación particular” según los intereses y las capacidades de los habitantes, las actividades económicas principales de cada territorio, los retos en materia de calidad educativa y la proyección de desarrollo del lugar.

Al finalizar 2015 se habían construido cincuenta y cinco parques educativos y otros veinticinco estaban en ejecución. Estos parques se han vuelto, en la gran mayoría de casos, la centralidad más importante de cada pueblo y una plataforma poderosa de integración social, de desarrollo educativo, cultural y artístico. Los parques educativos son expresión de las capacidades y oportunidades de nuestros pueblos.

Es de anotar que la actual administración departamental ha querido desmontar el programa de los parques educativos quitándoles la financiación y revocando las políticas públicas que construimos y que habían sido aprobadas por la Asamblea departamental en el periodo 2012-2015. Está por verse qué va a suceder.

4. El desarrollo de las mujeres. Otra de las formas más severas de segregación en Medellín y en Colombia ha sido la de género. El machismo es una característica indiscutible de nuestra sociedad. Esta segregación no está confinada a un territorio en particular, pero sin duda en los lugares con mayor pobreza y violencia las condiciones han sido mucho más desfavorables para las mujeres. En nuestro proyecto político la apuesta por el desarrollo de las mujeres es un punto central. Durante la administración 2004-2007 creamos la Secretaría de la Mujer alrededor de una serie de programas que pusieron el desarrollo de las mujeres en el centro de las discusiones sobre el desarrollo de la ciudad. Por ejemplo, un programa innovador que después se convirtió en política pública de Mujeres jóvenes talento. Decidimos no invertir, como era usual, un peso de los recursos públicos en reinados de belleza y dedicamos todo este dinero a un concurso que destaca las capacidades de las mujeres jóvenes en áreas de la ciencia, la cultura, el deporte y el trabajo comunitarios. De esta forma, en lugar de premiar a nuestras jóvenes por su belleza física, las reconocemos por su talento, que está en todo el territorio independientemente de las condiciones sociales de las jóvenes. Esta iniciativa da visibilidad a las mujeres que tienen proyectos creativos de muy alto nivel y además las premiamos y les brindamos alternativas de crecimiento intelectual, profesional y económicamente: abrimos la puerta de las oportunidades para dejar brillar el talento femenino. Esto fue uno de los programas precursores de otra cantidad de iniciativas tales como el Proyecto sol y luna para la prevención del embarazo adolescente y la educación sexual, mujeres públicas, mujeres digitales, etcétera.

En conclusión, hace un poco más de una década la realidad de la ciudad ha venido dando un vuelco, a partir de una ruptura con la política tradicio-

nal. Este modelo político ha creado un nuevo ambiente que ha permitido obtener resultados satisfactorios no solo en términos económicos y de apertura del territorio antioqueño frente al mundo, sino que adicionalmente ha habido una mejoría considerable en la calidad de vida de las personas a partir de la inversión en educación, en la generación de oportunidades para todos los ciudadanos y la búsqueda de una profunda apropiación social ciudadana por procesos culturales, artísticos y de innovación.

De nuevo un comentario de Sanín (2010) es útil en este punto:

Sería ingenuo esperar que estas, o cualquier intervención, pudieran eliminar o resolver los problemas de la ciudad, sería utópico (literalmente: fuera del espacio) pensar que fuera así, seguramente seguirán existiendo problemas de seguridad, injusticia, pobreza, etc. Pero sería igualmente ingenuo no reconocer que este proceso ha experimentado y permitido que emerjan instrumentos prácticos, técnicos y conceptuales que tienen un enorme potencial para el futuro no solo de Medellín sino para la cultura de la ciudad contemporánea.

Ahora bien, aunque no existe una “receta única” que se pueda aplicar a las ciudades para mitigar las problemáticas de segregación, estos casos de éxito han ayudado a que la ciudad comience un camino hacia la igualdad. Los PUI como política pública se han seguido aplicando desde entonces, y esto hace evidente su pertinencia y capacidad. Sin embargo, en el diseño de políticas asertivas es necesario entender que los territorios (especialmente las ciudades en países como Colombia) son territorios altamente cambiantes y dinámicos. Lo anterior hace que no sea posible “repetir” una fórmula mágica, sino aprender de la transformación de la ciudad y pensar, leer y comprender las nuevas realidades de Medellín. De la misma forma, los errores sirven de aprendizaje para la nueva proyección de la ciudad en la cual se hace necesario abordar aspectos que anteriormente no se tuvieron en cuenta o no fueron exitosos. Una pregunta es recurrente en las discusiones públicas: ¿es posible garantizar la continuidad y permanencia de las políticas en el tiempo? Es decir, ¿este tipo de iniciativas se puede “blindar” de los cambios político-administrativos?

Por otro lado, es necesario pensar cómo la lucha por reducir la segregación en Medellín debe expandirse a los nuevos actores que seguramente entrarán a la sociedad civil en el posconflicto. Es preciso revisar los múltiples procesos de reinserción que ha vivido la ciudad, y cómo prepararse para este nuevo periodo.

Medellín es la ciudad colombiana con mayor número de procesos de desarme, desmovilización y reintegración. Dentro de su experiencia está la negociación con milicias, carteles de droga, grupos paramilitares y grupos guerrilleros. La ciudad ha aplicado diseños institucionales desde el gobierno central y también incorporado un gran número de iniciativas propias. Aunque el periodo venidero de postconflicto puede tener ciertos puntos adicionales de fragilidad, no existe en Colombia una ciudad mejor preparada para dicho reto (Giraldo-Ramírez y Preciado-Restrepo, 2015).

Finalmente, una problemática fundamental, que aún no ha sido abordada con la profundidad necesaria es la medioambiental. Aun cuando existen algunos proyectos puntuales en cuanto a cómo enfrentar el cambio climático y preservar la biodiversidad de la región, no hay aún una política integral decidida para afrontar esta problemática, que ya es un asunto preponderante en la agenda mundial. A continuación se analizará el estado del arte y los retos para hacer de Medellín y Antioquia una ciudad-región sostenible no solo social, urbana y económicamente, sino ambientalmente. Dentro de esta política será fundamental abordar la actual necesidad que tiene Medellín de desincentivar la expansión continua hacia las laderas, especialmente en las zonas de alto riesgo no mitigable, y promover el crecimiento hacia el centro. Alcanzar este objetivo hoy en día cobra importancia no solo por la búsqueda de un modelo de ciudad más eficiente y óptimo, sino también por las consecuencias que puede traer el cambio climático y la variabilidad climática a las zonas más altas de las laderas por su alta vulnerabilidad.

Establecimiento de políticas adecuadas y efectivas para enfrentar los impactos del cambio y la variabilidad climática

Para revisar los retos de la ciudad de Medellín en cuanto a cambio climático, primero recordemos qué es y cuáles son las causas del cambio climático. La actividad industrial, en particular el consumo de combustibles fósiles y la degradación acelerada de bosques, ha hecho que la concentración de gases de efecto invernadero (GEI) vaya en aumento. Estos gases, en altas concentraciones, producen el incremento de la temperatura global del planeta Tierra, alterando la compleja red de sistemas que hacen posible la vida sobre el planeta. A este fenómeno se le conoce como cambio climático (Ledezma y Caballero, 2007). Por otro lado, la variabilidad climática son las fluctuaciones climáticas globales pero por causas naturales.

Estos cambios hacen parte de los procesos propios de variabilidad y dinamismo de la Tierra. En síntesis, ambos generan cambios de la temperatura global de la Tierra con sus respectivas implicaciones, pero uno es de origen antropogénico y el segundo es por causas naturales. La relación entre estos dos fenómenos ha sido un tema ampliamente estudiado. Finalmente se comprobó que la variabilidad climática puede aumentar en frecuencia e intensidad por causa del cambio climático. Dado este escenario, en los últimos años, diferentes sectores de la sociedad, múltiples instituciones y gobiernos han comenzado a abordar esta problemática. Revisaremos el camino recorrido y luego analizaremos los retos de Medellín en este sentido.

El Acuerdo de París representa un hito histórico en la cooperación global para el abordaje del cambio climático y la meta de limitar el calentamiento global a 2°C como máximo. Asimismo, los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) plantean una serie de retos, que de la mano con la nueva agenda urbana, marcan una ruta hacia donde deben embarcarse las ciudades en los próximos años en términos de sostenibilidad. Las iniciativas urbanas deben estar enmarcadas dentro de la adaptación y la mitigación del cambio climático. Entendiendo como adaptación al cambio climático el conjunto de accio-

nes para ajustarse a las nuevas condiciones del clima en cuanto a la salud, la alimentación, el agua, el saneamiento, la biodiversidad, la infraestructura, procurando una reducción del riesgo y de diversos desastres. Y por mitigación el desarrollo de estrategias que contribuyan a detener o al menos reducir las emisiones globales de GEI, causantes del cambio climático. Sin embargo, aunque dichos acuerdos internacionales dan lineamientos importantes para asumir un reto global, entender las particularidades de cada territorio y diseñar políticas consensuadas de la mano del sector público, privado, la academia, los medios de comunicación y la ciudadanía, es una tarea pendiente para darle la relevancia y pertinencia que merece esta temática. Aunque el cambio climático es prioritario en la agenda pública global, también debería serlo localmente, porque el inminente aumento de la temperatura del planeta implicará asumir las consecuencias para la habitabilidad de nuestras urbes. Es por ello que el gran reto de la gobernanza de nuestra época es promover modelos de desarrollo que sean resilientes al clima.

Entender cómo afecta y afectará el cambio climático a Colombia es un imperativo para el desarrollo de políticas públicas, especialmente en un escenario de posconflicto y de reordenamiento territorial. El medio ambiente sufrirá afectaciones por el cambio climático y la variabilidad climática, que repercutirán directamente en los recursos naturales, limitando las posibilidades de uso de los mismos para la industria, la alimentación, la supervivencia y demás beneficios ambientales de la biodiversidad. Los servicios ecosistémicos, al estar estrechamente relacionados con la biodiversidad, se encuentran en peligro por los drásticos cambios de temperatura del mundo. Si adicionalmente analizamos que “debido a la particular condición geográfica, el valle de Aburrá resulta principalmente afectado por dos tipos de amenazas naturales: los deslizamientos y las inundaciones” (Universidad Eafit-Alcaldía de Medellín, 2013), es más urgente aún comprender cómo estos dos procesos pueden intensificarse en un futuro bastante cercano.

Si no hay una preparación adecuada para dichos impactos, las poblaciones más vulnerables y en condiciones de pobreza serán las más afectadas. Los países desarrollados (ubicados generalmente en el hemisferio norte) son

los principales emisores de GEI, sin embargo, los países tropicales en vía de desarrollo son los más vulnerables y, por ende, los más afectados por dicha situación. Se requiere entonces el desarrollo de políticas resilientes y compatibles con el clima, sin desconocer los retos ambientales que se avecinan en un eventual escenario de posconflicto, como aquellos relacionados con el ordenamiento territorial, la minería, la deforestación, la preservación de la mega biodiversidad, las áreas de protección, la migración, entre otros. Es preciso hacer énfasis en el hecho de que las poblaciones más pobres de Medellín (generalmente aquellas que habitan las laderas más altas, tal como se dijo) serán las primeras y más afectadas por el cambio climático. Por esta razón, la reducción de la segregación social en este siglo necesariamente viene de la mano del asunto medioambiental. De esto se deriva la necesidad de que Colombia y Medellín procuren desarrollarse de acuerdo con los esquemas de desarrollo sostenible, y como bien es sabido, el desarrollo sostenible es un asunto transversal, que conecta diferentes áreas y sectores de la sociedad, por lo cual supone un trabajo profundo y colectivo.

Aunque el país solo contribuye en un 0,46% a las emisiones globales de gases de efecto de invernadero (Ideam-PNUD, 2015), en un ejercicio de responsabilidad global ha asumido el compromiso de reducir sus emisiones en un 20% a 2030. Adicionalmente, dada la ubicación geográfica y las condiciones ecosistémicas de Colombia, el país es altamente vulnerable al cambio climático y la variabilidad climática. Según el Ideam (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales), el país es propenso a fenómenos tales como aumento de la temperatura, el aumento en el nivel del mar, el derretimiento de los nevados y glaciares, así como el retroceso de los páramos y una probabilidad de mayor incidencia y mayor intensidad de fenómenos de variabilidad climática como el Niño o la Niña.

Estos cambios no solo representan un impacto físico inmediato en el territorio, sino que además en un caso pueden representar procesos de desertificación, disminución de la productividad de los suelos agrícolas, pérdida de fuentes de agua y olas de calor en áreas urbanas; y por otro lado, aumentos en las lluvias que pueden incrementar la posibilidad de deslizamientos, afec-

tación de acueductos, daño de la infraestructura vial en zonas montañosas, así como de inundaciones en áreas planas del país. Lo anterior tiene consecuencias e impactos sobre la salud, la producción agropecuaria y forestal, la economía y la competitividad, entre tantos otros. El cambio climático podría generar en Colombia pérdidas anuales del 0,49% del PIB en cinco sectores de la economía: transporte, ganadería, agricultura, forestal y pesca. Esto significa que las pérdidas estimadas por él son equivalentes a que el país sufriera, cada cuatro años, impactos similares a los de la Niña 2010-2011, los cuales representaron pérdidas estimadas de 11,2 billones de pesos, 2,35 millones de damnificados y 3,5 millones de hectáreas inundadas (DNP, 2014). Algunos de los resultados de un estudio de la ONU (2015) dan cuenta de esto y merecen ser traídos a colación:

1. Los grandes desastres ocurridos durante los últimos 20 años han sido causados en el 90% de los casos por inundaciones, tormentas, olas de calor, sequías y otros fenómenos relacionados con el clima.
2. (...) desde la celebración de la primera Conferencia sobre cambio climático, en 1995, han muerto unas 606.000 personas y 4.100 millones han resultado heridas o damnificadas como resultado de los desastres relacionados con el clima.
3. (...) las pérdidas económicas de esos fenómenos en 20 años, el informe afirma que están muy por arriba de los 1,8 billones de dólares calculados, ya que solo el 35% de los reportes sobre siniestros incluyen esos datos. El estudio estima que los daños ascenderían hasta 300.000 millones de dólares anuales.
4. (...) el mundo está pagando un precio muy alto en términos de vidas, además de que las pérdidas económicas constituyen un desafío mayúsculo para los países menos desarrollados, que deben combatir el cambio climático y la pobreza al mismo tiempo.

Si bien el país adelanta una Política nacional de cambio climático que aborda un eje de mitigación para reducir las emisiones y otro de adaptación para reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático y la variabilidad climática, los municipios son instrumentales para dicha política, y adquieren un rol protagónico para el diseño y la implementación de sus políticas de acuerdo a cada contexto. Tal como mencionamos, la identificación de las particularidades y vulnerabilidades de cada territorio es el punto de partida en el diseño de políticas públicas asertivas. Cada alcalde de Colombia, en su rol

protagónico en su municipio, debe asumir el reto del cambio climático e incorporar procesos adecuados de adaptación y mitigación del mismo.

En este sentido, conocer los posibles impactos y prepararse para posibles respuestas desde la política pública y los modelos de gobernanza en la ciudad, es un reto para Medellín y Antioquia. Sin embargo, para avanzar no puede desconocerse que hacemos parte de una región diversa, tanto así que los impactos del cambio climático probablemente serán muy diversos y afectarán a Medellín de diversas maneras. La complejidad de los ecosistemas de la región es supremamente alta en la medida que la biodiversidad de nuestros territorios es una de las más altas del mundo. A partir de lo anterior, es necesario un esfuerzo de gran magnitud en incentivar e invertir en la investigación científica. Solo así podremos entender de la forma más precisa posible el escenario actual y proyectar de una forma cuantificable, verificable y certera, cómo la variabilidad climática y el cambio climático pueden impactar a nuestra ciudad.

De acuerdo con proyecciones del Ideam, para fin de siglo la temperatura promedio del departamento puede aumentar hasta 2,2°C. Asimismo, los principales aumentos de precipitación podrán presentarse en la región centro del departamento, particularmente sobre las subregiones del valle de Aburrá, Occidente y Suroeste².

2 Las principales disminuciones de precipitación, con valores entre un 20% y 30%, podrán presentarse para la subregión del bajo Cauca para el fin de siglo. En general, las poblaciones que pueden verse más afectadas por aumentos de temperatura corresponden a las subregiones de Urabá, bajo Cauca y Magdalena medio. Las actividades que allí se desarrollan de grandes cultivos, podrán tener afectaciones por aumentos de temperatura que modifiquen los ciclos tradicionales. Se podrá aumentar la probabilidad de sequías en los municipios de El Bagre, Zaragoza, Segovia y el sur de Caucasia, debido a los ascensos de temperatura y disminución de precipitación.

Podrán aumentar deslizamientos sobre las poblaciones que se encuentran ubicadas en topografías con pendientes elevadas, debido al aumento de precipitaciones y cambios en la cobertura del suelo, por lo que los sectores de construcción e infraestructura en general deben incorporar medidas de adaptación en este sentido (Ideam).

Todos los sectores se verán afectados de una u otra manera, y esto se verá reflejado en la calidad de vida de las personas, especialmente de aquellos grupos poblacionales más vulnerables y en condiciones de pobreza. Justamente aquí, la planeación del territorio adquiere una gran importancia. Un aumento de temperatura y mayores precipitaciones requerirá una planeación sectorial adecuada, en clave de un desarrollo resiliente climáticamente y que considere las interrelaciones sectoriales, regionales, rurales y urbanas.

Analicemos algunos ejemplos sencillos que ayuden a dar dimensión de los retos que debemos asumir como ciudad-región del trópico. Primero, cuando aumente la temperatura, si se quiere garantizar la seguridad alimentaria de Medellín y la región, desde el sector agrícola se podría anticipar cuáles cultivos serán los más adecuados en las diferentes subregiones. Este tipo de proyecciones son posibles a partir de investigaciones sobre las especies más resistentes, adaptabilidad o vulnerabilidad de las especies de consumo humano, etcétera. Para el sector salud, se puede prever un aumento en vectores como el de dengue, lo cual implica que deberemos tener un sistema de salud preparado y una comunidad informada y educada. Desde el sector energético (en el que Medellín tiene tantos intereses en la región con EPM), será vital planear las hidroeléctricas con base en las proyecciones de precipitación y aumento de la temperatura que puede secar las represas, e incluso pensar en la incorporación de energías alternativas y renovables al sistema energético. Desde la infraestructura vial, debe haber una preparación para que esta logre resistir más o menos lluvias que impactarán en derrumbes e inundaciones, todo esto procurando el menor grado de afectación de la economía. Así, aun cuando pueden evaluarse los riesgos potenciales para Medellín y la región, pensar en el cambio climático requiere planear la ciudad a pequeña y gran escala y asegurar que sea resiliente al clima.

Desde otra mirada, la ciudad enfrenta un gran reto asociado a la deteriorada calidad del aire, al crecimiento del parque automotor, al sistema de transporte público con combustibles fósiles, la expansión urbana en la ladera, el manejo inadecuado de residuos y la pérdida de la biodiversidad por causa de los procesos de urbanización. Todos estos asuntos están estrechamente

asociados con el incremento de los GEI y el aumento del riesgo y la vulnerabilidad ante el cambio climático.

Aunque el Plan de ordenamiento territorial, en el acuerdo 48 de 2014, dicta lineamientos para dichas problemáticas con algunas orientaciones para abordar el cambio climático, y existe además un acuerdo municipal que pone en la agenda legislativa el problema, el municipio de Medellín aún no cuenta con un plan de cambio climático a largo plazo. Por tanto, la ciudad no cuenta todavía con un instrumento preciso que le permita, de manera integral, incorporar asuntos de mitigación y adaptación al plan de desarrollo. Asimismo, la institucionalidad debe prepararse en la materia y darle la importancia al asunto en todas sus dependencias. La administración 2016-2019, Medellín cuenta con vos, propone en la dimensión 7 de su plan de desarrollo generar dicha herramienta. No solo debe comprometerse con esta meta, sino que debe comprender la premura y la importancia de lo anterior.

Consolidar un abordaje integral para el cambio climático y la variabilidad climática es una prioridad para Medellín y la región. Además de la formulación del plan de cambio climático, que a su vez debe estar determinado tanto por el inventario de gases de efecto de invernadero de la ciudad como por la evaluación de escenarios y riesgos potenciales, a continuación esbozamos una serie de alternativas precisas que pueden contribuir al desarrollo de la política a largo plazo.

1. *Esquema de gobernanza de corresponsabilidad*: trabajar en todos los niveles de gobernanza convocando y liderando una agenda de acción climática de largo plazo para la ciudad. En esta agenda se debe asumir uno de los retos usualmente más complejos: la articulación del sector público, municipios del Área Metropolitana, organizaciones internacionales, academia, sector privado, sociedad civil y de la ciudadanía, en donde todos tengan una labor de corresponsabilidad; y estén debidamente articulados con la agenda nacional y el nodo de cambio climático de Antioquia. Asimismo, es necesario posicionar la agenda de acción para que trascienda la coyuntura política. En este punto se destacan:

- ♦ *Fomentar el liderazgo y la participación de la ciudadanía:* Medellín cuenta con un capital ciudadano invaluable y con una fortaleza y reconocimiento en el tema. Solo en la medida en que se trabaje colectivamente será posible aumentar los impactos positivos y difundir conocimiento.
 - ♦ *Incentivar la investigación científica y potenciar el rol de la academia:* articular esfuerzos para promover investigaciones en la materia, recopilar evidencias, indicadores y sistemas de información, es una urgencia y necesidad para la ciudad. Gestión del conocimiento y formación de públicos es un rol muy importante que puede jugar en este esquema de gobernanza. El periodo de posconflicto es una oportunidad para que la ciencia y la educación adquieran un rol preponderante en nuestra sociedad, especialmente en áreas como esta.
 - ♦ *Compromiso del sector privado:* motivar y liderar la transición hacia una economía de conocimiento de baja intensidad energética, que genere empleos, no contamine y use menos recursos naturales. Existen múltiples referentes mundiales en este sentido que pueden servir para analizar casos de éxito, obstáculos y alternativas, siempre aterrizando al contexto local.
2. *Educación orientada a la resiliencia y los cambios de comportamiento:* un gran reto es que la ciudadanía entienda no solo la existencia de los cambios en la temperatura y precipitación, sino las causas y consecuencias de los mismos. Traducir el tecnicismo de esta temática a un idioma de la gente. Solamente si ocurre una apropiación social del conocimiento será posible observar cambios de hábitos de la sociedad y que haya una mejor preparación para enfrentar posibles riesgos. A partir de lo que analizamos al inicio del capítulo, el foco en cuanto a esto son los lugares de mayor vulnerabilidad de la ciudad en donde habitan las personas más pobres de la urbe. Veamos tres ejemplos que ilustren de mejor manera a qué nos referimos:
- ♦ Sistemas de información abiertos, transparentes y de libre acceso a la ciudadanía: con contenido educativo, de sensibilización, informativo, de medición, de alertas.
 - ♦ Plataformas colaborativas para gestión del riesgo: sistema de gestión del riesgo georeferenciado para Medellín, participativo, con alertas tempranas,

que permita interacción con la comunidad e identifique poblaciones vulnerables y en mayor riesgo. Asimismo, que permita identificar los riesgos de la ciudad: derrumbes, deslizamientos, incendios. Una plataforma colaborativa permitiría prever, atender oportunamente o evitar una emergencia.

- ♦ Campañas masivas de educación ambiental que inviten a la participación ciudadana y al compromiso con el entorno natural.
3. *Posicionar a la biodiversidad en el centro de las políticas de mitigación y adaptación*: es necesario frenar los procesos de urbanización que no estén cumpliendo con el modelo de ciudad contemporánea sostenible. Simultáneamente se deben impulsar proyectos que promuevan y protejan la biodiversidad, como por ejemplo infraestructura verde, techos verdes, corredores ecológicos, arbolado urbano. Promover este tipo de proyectos en Medellín, mejora múltiples servicios ecosistémicos como la regulación de la temperatura, aislar el calor, capturar CO₂, reducción de partículas contaminantes y reducir el riesgo de inundaciones y derrumbes, entre otros.
 4. *Fortalecimiento de la institucionalidad*: divulgar el conocimiento y fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones y sus líderes es indispensable para abordar la magnitud de los retos. La articulación con la academia es fundamental. Desde las alcaldías municipales y especialmente desde la administración municipal de Medellín, es primordial que haya responsables con competencias técnicas en equipos de secretarías de movilidad, ambiente y planeación, así como en la EDU, Empresas Varias, EPM y el AMVA.
 5. *Abordar las finanzas climáticas*: explorar herramientas de financiación climática para Medellín como los bonos verdes, el impuesto o precio al carbono, mercados voluntarios de carbono, nuevos proyectos bajo la modalidad de mecanismo de desarrollo limpio. En síntesis, es necesario activar toda una nueva economía alrededor del asunto, siempre y cuando beneficie el desarrollo de proyectos sostenibles para la ciudad. Además de representar una oportunidad de financiamiento, esto puede apalancar el desarrollo de proyectos que mejoren la calidad de vida de las poblaciones

más vulnerables al cambio climático. Mundialmente esta temática tiene un gran respaldo económico, y por ende parte del éxito será pensar en estrategias de colaboración internacional, de alianzas público privadas, convenios tripartitas, etcétera.

6. *Búsqueda de reducción de emisiones*: promover proyectos sectoriales que además de reducir emisiones de gases de efecto de invernadero propendan a un desarrollo sostenible y al crecimiento verde en los sectores de manejo de desechos, movilidad sostenible, energía renovable, biodiversidad, industria, etcétera.
7. *Fortalecimiento de nuevos liderazgos*: un liderazgo visionario puede hacer la diferencia. El debate del cambio climático debe propiciarse con nuevas voces y nuevos liderazgos, estimular desde Medellín que la gente joven se comprometa permitirá trascender en el tiempo. Para ello es importante aprovechar la naciente cultura de la ecocreatividad en la ciudad, y apoyar con presupuesto participativo ideas ambientales que abordan el cambio climático. Durante todo el artículo hemos hecho hincapié en esto: la participación ciudadana no solo es clave, sino que es la única alternativa para que los proyectos se implanten correctamente en la ciudad. Para lograr esto es adecuado utilizar el esquema que se ha usado para los procesos de cultura, de educación y encuentro ciudadano que se mencionaron en el acápite anterior.
8. *Protección y compromiso con el agua*: Medellín, a pesar de ser la segunda ciudad más importante de Colombia, depende casi en un 100% en el suministro de alimentos y agua de territorios rurales. Por esta razón, las microcuencas abastecedoras de los acueductos municipales son fundamentales, especialmente en cuanto a su afectación de acuerdo con los aumentos o disminuciones drásticas según los regímenes de lluvia. Considerando que el cambio climático incide directamente en esto, un aspecto crucial en los cascos urbanos tiene que ver con la protección y recuperación de las microcuencas abastecedoras desde sus cabeceras hasta las bocatomas de los acueductos, básicamente a partir de acciones como: protección de cobertura vegetal existente, reforestación de zonas defores-

tadas, saneamiento de descargas de aguas residuales domésticas, eliminación y control de actividades agropecuarias en zonas de retiro de estas quebradas. Esto está directamente relacionado con la aplicación del decreto 953 de 2013 que reglamenta el artículo 111 de la ley 99 de 1993, que dice que “los departamentos y municipios deben dedicar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales en dichas áreas”. Por otro lado, es necesario evitar que el agua, una vez ingresa al sistema de acueducto se pierda o se desperdicie. Para esto existen los programas de uso eficiente y ahorro del agua (PUEAA) y de control de índice de agua no contabilizada (IANC), para evitar que el agua que llega a las redes de acueducto urbanos sea desperdiciada por mal uso o se pierda por daños en las redes o fraudes por parte de los usuarios.

9. *Promoción de la agroecología y el comercio justo*: se estima que la ciudad de Medellín tiene casi 50.000 campesinos, la mayoría de ellos ubicados en los bordes urbano-rurales (Penca de Sábila, 2015). Además, según las proyecciones demográficas de la Alcaldía de la ciudad (2015), se espera que la población aumente en los corregimientos en un 19,9% al 2020. A partir de esto, es necesario continuar el trabajo de agroecología que se viene realizando desde asociaciones comunitarias, iniciativas privadas y desde la Alcaldía con el programa de mercados campesinos. Es necesario potencializar las facultades de estos procesos en cuanto a sus logros económicos, sociales y ambientales, y reestructurar ciertos aspectos con miras al posconflicto.
10. *Estudios geológicos de alta calidad*: diferentes universidades de la ciudad han comprendido la problemática de riesgo que viven actualmente la mayoría de altas laderas del valle del Aburrá. Por tal motivo se han adelantado estudios al respecto. Por ejemplo, en un estudio realizado por Urbam de la Universidad Eafit encontró que “en el caso particular de la ladera nororiental aflora un cuerpo alargado de dunita metamórfica de aproximadamente 60 km² que hace parte de un fragmento de corteza oceánica

fracturada (Pereira et al., 2006). El origen y la composición de esta roca hace que las zonas localizadas sobre ella sean altamente inestables; esta condición, sumada a las fuertes pendientes, contribuye a la generación de deslizamientos y desprendimientos de material (Alcaldía de Medellín, 2006), como principal factor de amenaza para el establecimiento de asentamientos humanos” (Rehabitar la Montaña, 2013). Aunque existen algunos mapas sobre la composición geomorfológica de la ciudad, aún quedan pendientes un gran número de estudios de mucha mayor precisión. Es necesario que estos puedan generar un mapeo muy preciso de cuáles son las zonas que deben ser reubicadas *ex situ*, *in situ* o en cuáles se pueden hacer acciones de prevención del riesgo según proyecciones de cambio climático para Medellín.

Mecanismos culturales, jurídicos, políticos y sociales para combatir la corrupción

En este capítulo vamos a tratar la corrupción. Las reflexiones, percepciones, opiniones y propuestas que hacemos están basadas en nuestras experiencias y aprendizajes de diecisiete años en la política. En particular, la forma como hemos gobernado en la Alcaldía de Medellín (2004-2011) y la Gobernación de Antioquia (2012-2015). No pretendemos hacer entonces una teoría general sobre la corrupción ni tenemos el rigor de un texto puramente académico.

Empecemos con una expresión que describe con precisión lo que pensamos: “La corrupción es una empresa criminal más difícil de combatir que las guerrillas y las bandas criminales”. En primer lugar, una convicción profunda: la clave para enfrentar la corrupción es la política. Nosotros asumimos y practicamos la política en el espíritu de la expresión “los medios justifican el fin”. Esto significa que entendemos la política como un proceso de transformación permanente, que en cada paso que damos avanza en la construcción de la sociedad que soñamos. Desde esta perspectiva, nuestra principal riqueza política es la confianza, que es el resultado de actuar de forma coherente y consistente, a partir de los principios básicos que nos identifican (Confianza=Principios + Coherencia + Consistencia).

Es importante señalar el contraste de esta forma de entender la política en contraposición con la política que se basa en “el fin justifica los medios”, donde con tal de llegar al poder todo vale y cualquier atajo es posible.

Bajo esta óptica, creemos y actuamos en consonancia con la expresión “de la forma como se llega al poder, así se gobierna”. Basados en lo que hemos visto y experimentado en la competencia política, afirmamos sin dudas que la puerta de entrada de la corrupción al mundo público es el clientelismo o, en términos más populares, la politiquería. El mundo electoral es en muchos casos el mundo de la oscuridad y esa oscuridad en las campañas se traslada directamente a las administraciones. Por ejemplo, la financiación de las campañas es un gran capítulo en esa oscuridad. Un par de preguntas inocentes ayudan a motivar la reflexión. ¿Los recursos que se reportan en los informes legales son realmente los que se utilizan en la campaña? ¿Se compran votos en Colombia? Dos frases cortas nos sirven para ilustrar lo que afirmamos: “pagan para llegar, llegan a robar”, y “un voto comprado es un robo asegurado”. Llegamos a una conclusión: la primera condición para luchar contra la corrupción es la forma de la política. Campañas electorales limpias y transparentes son una característica de la buena política y están íntimamente ligadas a la forma como se ejerce el poder.

Una segunda convicción profunda: la transparencia es el mejor antídoto contra la corrupción. La transparencia es la expresión de una convicción ética, de una voluntad política y de una acción administrativa deliberada. En los diferentes niveles de actuación estatal hay múltiples posibilidades para enfrentar la corrupción. En nuestra práctica política, después de ganar las elecciones y a partir de nuestra voluntad política, nos hemos concentrado en implementar la transparencia en el ejercicio del gobierno y contribuir al fortalecimiento institucional en la medida de nuestro alcance.

Es importante insistir que la voluntad política es un requisito ineludible en la lucha contra la corrupción. En principio, nadie está a favor de la corrupción y, de hecho, abundan los discursos que mencionan la lucha contra la corrupción como banderas políticas. Hay, además, numerosas leyes y norma-

tivas que obligan a gobernantes a tomar medidas y adelantar programas contra la corrupción. El problema no son los enunciados formales ni la escasez de leyes ni la falta de organismos de control. El meollo está en la oscuridad, opuesto de transparencia, donde se toman las decisiones. Con la dosis adecuada de oscuridad y la suficiente “habilidad” jurídica se roban lo que quieren. La debilidad de nuestro sistema de justicia, la forma como el clientelismo ha penetrado las instituciones y la impunidad son parte de la oscuridad que necesitan para robarse los recursos públicos.

Ahora pasemos al ejercicio del poder y veamos cómo la voluntad política se convierte en acción administrativa para hacer de la transparencia una forma de gobernar. A continuación presentamos una serie de programas que en el marco de nuestro plan de desarrollo implementamos en la gobernación de Antioquia durante el periodo 2012-2015. El sentido de nuestro compromiso en la lucha contra la corrupción empieza con hacer de la primera línea de trabajo, Antioquia legal, un elemento transversal y explícito en todos los programas de nuestra administración. Debemos señalar que estos programas recogen las experiencias de nuestro trabajo previo en la alcaldía de Medellín 2004-2011.

La Caja de herramientas de transparencia y legalidad de Antioquia la más educada

Se han combinado diecisiete estrategias que se constituyeron en la *Caja de herramientas para la transparencia y la legalidad* de “La más educada”:

1. Modelo de contratación: “Muchos ojos pocas manos”.
2. El sistema de rendición de cuentas.
 - ♦ Modalidad presencial.
 - ♦ Modalidad virtual.
3. Las ferias de la transparencia.
4. Programa de lucha contra la corrupción y Comité de lucha contra la corrupción.

5. Los acuerdos públicos municipales.
6. El programa de televisión *Con el gobernador*.
7. El Programa de promoción del control social.
8. La utilización de la página web para la visibilidad de la gobernación.
9. El *Libro blanco* (versiones 1 y 2).
10. La Mesa de ayuda en la Secretaría de Infraestructura.
11. El Programa de asesoría y fortalecimiento municipal.
12. Las auditorías ciudadanas.
13. Convocatorias públicas.
14. Designación de empleos públicos por competencia abierta.
15. Observatorio de la contratación estatal.
16. La presencia permanente y sistemática del gobernador en el territorio.
17. Acuerdos regionales para la asignación de recursos por regalías.

Conclusiones

A partir de la historia de Medellín, es evidente que esta ciudad será uno de los territorios más importantes en el periodo del posconflicto. La ciudad debe asumir retos trascendentales para este periodo, en el cual no solo las instituciones y los políticos estarán a cargo de la construcción de paz. La ciudadanía tendrá un rol categórico.

“Si se intentaran sintetizar las transformaciones urbanas que ha sufrido Medellín en los últimos años, inclusión e integralidad serían dos calificativos a los que necesariamente deberíamos hacer referencia” (Piedrahita y González, 2010). Para el posconflicto es necesario seguir abordando estos casos de éxito y agregar nuevas condiciones tales como la lucha por la preservación de la biodiversidad y el reto del cambio climático. Tal como menciona Echeverri

(2010) debemos considerar “a la sostenibilidad, que es hoy la mayor preocupación contemporánea a escala global, como el eje transversal en la búsqueda de soluciones integrales”. Hace un poco más de una década en Medellín se emprendió un camino que “pretendía “pagar” la deuda social antecedente, interviniendo de manera prioritaria y con niveles de calidad los sectores tradicionalmente olvidados por la administración pública e incluso por el sector privado” (Piedrahita y González, 2010). Adicionalmente, se instauró una ruptura con prácticas políticas tradicionales, en especial uno de los capítulos que más oportunidades le ha robado a los colombianos: la corrupción.

Colombia se aproxima a uno de los capítulos más importantes de su historia y en este Medellín y Antioquia serán determinantes. El reto de la ciudad-región consiste en saber aprovechar los múltiples avances y el desarrollo positivo que hemos visto en los últimos años, preservando y cuidando las estrategias exitosas que realizamos en cuanto a los mecanismos de superación de la segregación. Sin embargo, es necesario comprender las nuevas dinámicas de los territorios, las nuevas demandas así como las nuevas oportunidades. Una de las temáticas más importantes en la agenda será sin lugar a dudas cómo abordar la variabilidad climática y el cambio climático. Lo anterior solo será posible en la medida que la paz sea de carácter territorial, construida de la mano de la ciudadanía. Abordar la sostenibilidad ambiental es quizá la deuda más grande no solo de Medellín sino de todo el país. Estamos convencidos de la importancia de construir una agenda nacional ambiental para la nueva Colombia en paz.

Prepararse para la paz significa también cómo vamos dar un vuelco a miradas más tradicionales sobre qué es el desarrollo. Significa lograr una ciudadanía comprometida con los recursos naturales. Significa una articulación intersectorial en la preservación la mega biodiversidad del país. A partir de la definición de desarrollo sostenible, paz en Colombia también significa un compromiso nacional profundo para “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones del futuro para atender sus propias necesidades” (*Brundtland Report*, 1987).

Bibliografía

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN-EMPRESA DE DESARROLLO URBANO (EDU). 2010. *Proyecto urbano integral: definición y metodología*. Medellín.
- BORJA, J. 2004. “La ciudad futura como proyecto colectivo”. *Los monográficos de B.MM.* 4. Barcelona.
- CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL A.C. 2015. *Seguridad, justicia y paz*. Disponible en <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/finish/5-prensa/198-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2014/0>
- DNP. 2014. *Plan nacional de adaptación al cambio climático. Colombia*. DNP. Bogotá.
- DOMÍNGUEZ, J. F. 2011. *Las Farc-EP: de la guerra de guerrillas al control territorial*. Recuperado en internet el 20 de octubre de 2016. <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/3805/4/CB-0450141.pdf>
- ECHEVERRI, A. 2010. *Medellín: medio ambiente, urbanismo sociedad*. Urbam-Eafit. Fondo Editorial Eafit. Medellín.
- ECHEVERRI, A. Y F. ORISINI. 2010. *Medellín: medio ambiente, urbanismo sociedad, informalidad y urbanismo social en Medellín*. Urbam-Eafit. Fondo Editorial Eafit. Medellín.
- FERNÁNDEZ, E. 2001. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Livraria del Rey.
- GIRALDO-RAMÍREZ, J. Y A. PRECIADO-RESTREPO. 2015. “Medellín, from Theater of War to Security Laboratory”. *Stability: International Journal of Security & Development*. 4 (1). doi: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.fy>
- HERMELIN-ARBAUX, M., A. ECHEVERRI Y J. GIRALDO-RAMÍREZ. 2010. *Medellín: medio ambiente, urbanismo sociedad*. Urbam-Eafit. Fondo Editorial Eafit. Medellín.
- IDEAM-PNUD-MADS-DNP-CANCILLERÍA. 2015. *Nuevos escenarios de cambio climático para Colombia 2011-2100. Herramientas científicas para la toma de decisiones. Colombia*.

- IDEAM-PNUD. 2015. *Primer informe bienal de actualización de Colombia ante la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*.
- INFORME *OUR COMMON FUTURE: BRUNDTLAND REPORT* 1987. ONU.
- INGRAM, J. Y C. HAMILTON. 2014. *Planning for Climate Change: A strategic, values-based approach for urban Planners*. UN-habitat.
- LAMPIS, A. Y A. FRASER. 2012. *Impact of Climate Change on Urban Settlements in Colombia*. Nairobi in 2012 by UN-Habitat.
- LEDEZMA, M. Y Y. CABALLERO. 2013. “Marco de análisis del mecanismo de desarrollo limpio y las oportunidades del mercado del carbono para el desarrollo de Colombia”. *Producción + Limpia*. 8 (1).
- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (MADS). 2015. Alianza clima y desarrollo en Colombia [CDKN]. Semana e Ideam.
- OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. *17 objetivos para transformar nuestro mundo*. ONU. Consultado en internet el 5 de octubre de 2016. www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/.
- ONU. 2015. *Estudio cambio climático global*. Recuperado de internet en octubre de 2016. <http://www.un.org/spanish/Newstory.asp?NewsID=33888#.WA-7Y8LwQY9Y>
- ONU-HÁBITAT. 2003. *Global report on human settlement. The challenge of slums*. Earthscan.
- PENCA DE SÁBILA. 2015. *¿Para qué un distrito rural campesino en Medellín?* Consultado en internet en octubre 2016. <http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/338130/>
- PEREIRA, E., F. ORTIZ Y H. PRICHARD. 2006. “Contribución al conocimiento de las anfíbolitas y dunitas de Medellín (complejo ofiolítico de Aburrá)”. *Dyna*. 73 (149).
- PIEDRAHITA, C. Y J. A. GONZÁLEZ. 2010. *Medellín: medio ambiente, urbanismo sociedad. El ordenamiento territorial como mecanismo de transformación social: una mirada jurídica y política de la transformación urbana de la ciudad de Medellín*. Urbam-Eafit. Fondo Editorial Eafit. Medellín.

PIZARRO LEONGÓMEZ, E. ET AL., 2015. *Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas: contribución al entendimiento del conflicto armado colombiano*.

RODRÍGUEZ-BECERRA, M. ET AL. 2015. *Cambio climático: lo que está en juego*. Foro Nacional Ambiental. Bogotá.

SANÍN, F. 2010. *Medellín: medio ambiente, urbanismo sociedad. Forma y política. El caso de Medellín*. Urbam-Eafit. Fondo Editorial Eafit. Medellín.

STRACHEY, A. *Local leadership for Climate Change Action*. UN-Habitat.

TERCERA COMUNICACIÓN NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO. http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/022964/documento_nacional_departamental.pdf

TRUJILLO, C., O. BALLESTEROS, E. BUTRÓN Y D. SÁNCHEZ. 2016. *Diagnóstico rápido participativo. Procesos agroecológicos y de comercio justo en San Cristóbal*. Universidad de Antioquia. Medellín.

UNIVERSIDAD EAFIT-ALCALDÍA DE MEDELLÍN. 2013. *Rehabitar la montaña: estrategias y procesos para un hábitat sostenible en las laderas de Medellín*. Alcaldía de Medellín-Universidad Eafit. Medellín.

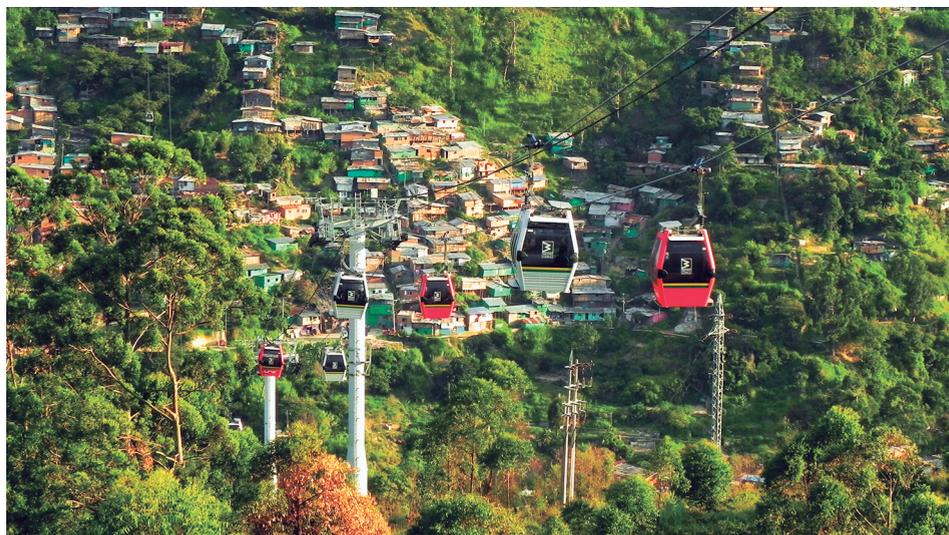


Foto: Pixabay. Creative Commons dominio público cco

POBREZA, CLASE MEDIA, CORRUPCIÓN Y POLÍTICA

Gustavo Duncan

Aun cuando se me pidió hacer unos comentarios al texto de Sergio y Mariana Fajardo, no voy a hacerlos directamente, por cuanto no soy el más experto en esta serie de temas. Aprovecho más bien la oportunidad para tratar dos puntos que considero pueden servir para continuar con el hilo de la discusión planteada por ellos.

Cuando durante la instalación de este Foro Manuel Rodríguez hablaba de Cartagena, me trajo muchos recuerdos. Soy de Cartagena pero me fui de allí como a los dieciséis o diecisiete años de edad, y dejé de ir por mucho tiempo. Quedé entonces con la imagen guardada de una ciudad muy desigual y, además de eso, rota por la discriminación racial. No se trataba solo de un problema de pobreza, sino de separaciones agudas entre negros y blancos, o más bien, entre quienes se consideraban blancos.

Hace un par de semanas volví a ir. Fui por cuanto me invitaron a una conferencia en la Universidad Tecnológica. El colega que me invitó me llevó en la noche a un restaurante de un siciliano en Daniel Lemaitre. Cuando yo vivía en Cartagena, Daniel Lemaitre era un barrio popular y, por mis prejuicios, no me imaginaba que ese restaurante pudiera ser bueno. A mí no se me

ocurría que la gente de Daniel Lemaitre fuera a apreciar unos ñoquis en salsa de queso o demás recetas italianas.

Fuimos y, oh sorpresa, es uno de los mejores restaurantes en los que he estado en Colombia. Además, con precios sumamente asequibles. Comento esto porque en el país algo ha sucedido que todas las tragedias que nos han pasado, en lenguaje de violencia, corrupción, desigualdad, no nos ha dejado ver. Y es que en Colombia ha surgido un enorme sector de clase media.

Este cambio va a tener unas grandes consecuencias en la vida política desde las prioridades de esa nueva población. Ya los economistas nos habían advertido de cómo un margen importante de la población dejó de consumir para satisfacer necesidades básicas y comenzó a satisfacer otras nuevas necesidades, que van desde consumo de entretenimiento hasta nuevas formas de socialización. Es gente que además ha adquirido nuevas destrezas sociales, nuevas formas de comunicarse, que ya ha dejado de pensar como las comunidades inmediatas y comienza a tener destrezas para comunicarse con comunidades más, mucho más amplias. Lo cual no es un fenómeno colombiano, es un fenómeno mundial. La tecnología –el internet, los celulares, etcétera– ha cambiado los hábitos, los patrones de socialización y las pautas de consumo. Esta gente va a estar preocupada también por dos cosas, lo que va a constituir un gran desafío para los líderes políticos, en particular en Colombia, y para lo ambiental.

Primera, mantener los niveles de ingreso para poder consumir y seguir considerándose como parte de esa clase media. Segunda, mantener los niveles educativos, porque el gran factor que transformó la sociedad, que permitió a esos sectores pertenecer a la clase media, fue la educación. Por eso celebro en gran parte lo dicho por Sergio Fajardo en su presentación: la educación como el factor definitivo en el desarrollo de la sociedad.

Quiero resaltar otro elemento que está muy relacionado con la formación de clases medias y los riesgos políticos que se derivan de una eventual crisis económica: la corrupción.

La corrupción no es solo un asunto cultural, ni siquiera solamente político: está relacionada también con la estructura económica, y este es un asunto que debemos resolver a corto, mediano y largo plazo. Al tomar los indicadores de diversos países sobre el coeficiente de Gini, se encuentra que Colombia es uno muy desigual. En los países del primer mundo, por ejemplo, antes de impuestos y transferencias ese coeficiente es de 0,48, y luego de impuestos y transferencias disminuye a 0,28. En Colombia esas cantidades pasaron, no recuerdo bien en qué año, de 0,56 o 0,58, a 0,53.

Entre más cercano a 0, el coeficiente de Gini es más igualitario, lo cual quiere decir que tenemos una clase política que toma los impuestos y en vez de redistribuirlos se queda con ellos y los acumula.

De lo cual se deduce que, para que eso ocurra, en el control de la sociedad civil a los gobernantes y la clase política debe haber fallas muy grandes. Podría suponerse incluso que habría problemas en la democracia y en la libertad de prensa. Pero se encuentra uno que en un país como Colombia funciona mal que bien una democracia representativa, con todo y sus defectos. Y que existe una prensa libre. La prueba son las elecciones competitivas y que en los medios se suceden los escándalos sobre la corrupción de la clase dirigente. Algo que también hay son organizaciones de la sociedad civil.

La gran pregunta es por qué, a pesar de que hay esos tres elementos —democracia, prensa libre y organizaciones de la sociedad civil—, los políticos colombianos pueden seguir siendo corruptos, quedarse en sus puestos y seguir capturando las rentas. A pesar de tener sendos escándalos encima, como aquel que tuvo un presidente elegido con plata de un cartel y que terminó su mandato, o como aquel magistrado de la Corte Constitucional que siguió ejerciendo hasta el final de su juicio, pese a las pruebas de haber recibido un soborno, la dirigencia colombiana siente que puede seguir al mando del país. Como si la indignación de la sociedad fuera irrelevante.

¿Qué tipo de apoyo o de respaldo tienen para seguir en sus cargos sin importar lo comprometido de sus comportamientos? Ahí es donde pienso que viene un punto muy importante para los futuros líderes, y está muy re-

lacionado con la formación de la clase media, la estructura económica. A continuación, una muy breve explicación al respecto.

Sergio y Mariana Fajardo hablaron de informalidad, pero el problema no es solo el trabajo informal. Es también que en Colombia mucha gente está viviendo de mercados que no dependen de la competencia abierta o de la competencia con unas reglas del juego iguales para todos. Son, por el contrario, mercados que dependen de algún tipo de protección política para funcionar y van desde el contratista público hasta concesiones, vendedores ambulantes, contrabandistas, narcotraficantes, mineros ilegales, etcétera. Toda una serie de negocios que dependen de que alguien del sector político les ofrezca el permiso para operar, en otras palabras, de corrupción, y demasiada gente vive de eso.

¿Cuál es el problema entonces? Que estos sectores, además de acceder a los mercados de consumo masivo y de convertirse en parte de la clase media por fuera de las instituciones del estado, van a respaldar a la clase política y a la dirigencia corrupta en su lucha por acceder y mantener el poder. Así sepan muy bien que el costo de este respaldo sea una provisión ineficiente y costosa de bienes y servicios públicos por la pobre calidad de la clase dirigente, saben que necesitan respaldar a políticos corruptos para que sus fuentes de ingresos sean protegidas. Si uno le pregunta a un vendedor ambulante, incluso a un narcotraficante, qué piensa de los políticos, van a decir que son “corruptísimos”. Pero eso no les importa, ese vendedor o ese narcotraficante van a seguir pagando las campañas o votando por ellos, porque los necesitan para que las autoridades no persigan o repriman sus fuentes de trabajo e ingresos.

Vuelvo al caso del presidente financiado por el cartel de Cali. ¿Por qué pudo seguir? ¿Quién los respaldó? El grueso de la clase política que también se había beneficiado de los dineros de ese grupo. Los mafiosos sabían que Ernesto Samper (1994-1998) estaba obligado a perseguirlos pero, aun así, era mejor tener un presidente comprometido que un presidente limpio. Al final, la clase política y los narcotraficantes cerraron filas y evitaron que se viera obligado a renunciar. El escándalo mediático no fue suficiente. Y la sociedad tampoco presionó mucho.

Entonces, tenemos un sector de la economía amplio y diverso que respalda ese tipo de políticos, que los hace necesarios. Y si queremos solucionar esto entra entonces otro problema, de tipo sistémico: necesitamos cambiar la naturaleza de nuestros mercados, hacerlos más competitivos, hacer que dependan de innovación y tengan reglas del juego iguales para todos. Podemos utilizar otra palabra, formalizar, si hay algo que se necesita hacer es formalizar muchos de los mercados, buena parte del empleo, que actualmente está siendo regulado por terceros distintos del estado y que además reciben protección política; y eso trae unas consecuencias desastrosas no solo en cuanto a corrupción, sino necesariamente también en aspectos ambientales, porque cualquier tipo de institución o regulación que puede haber en ese sentido, se rompe.

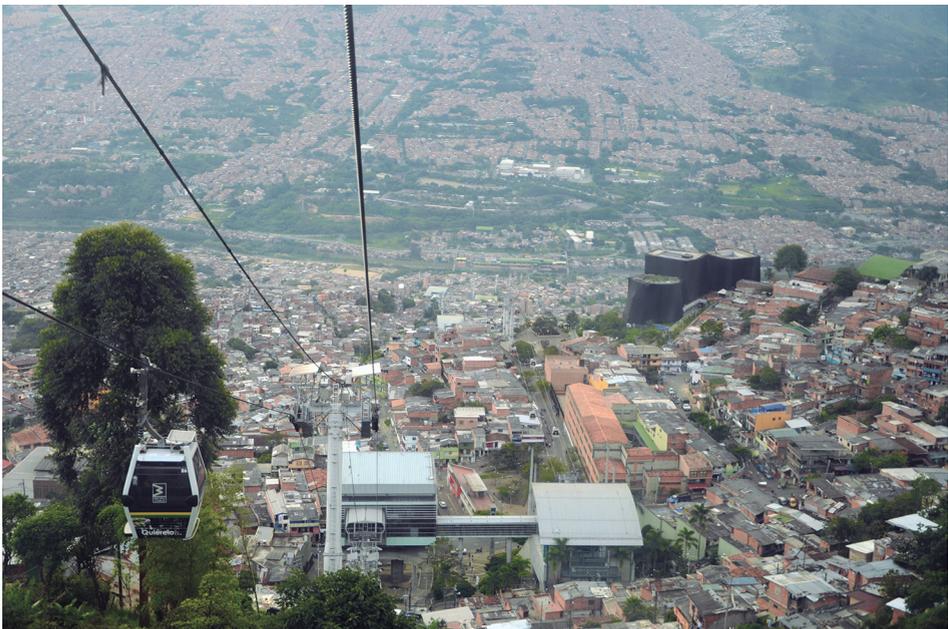


Foto: Juan Sebastián Perdomo.



Foto: Pixabay. Creative Commons dominio público cco

EL TERRITORIO COMO OPORTUNIDAD DE RECONCILIACIÓN Y BASE DE LA SOSTENIBILIDAD —APORTES A LA DISCUSIÓN—

María Clara Echeverría Ramírez

Estos comentarios¹ parten del interrogante que hacemos desde el Centro de Pensamiento en Hábitat, Ciudad y Territorio: Paz y Posacuerdo de la Universidad Nacional de Colombia, sobre cuáles deben ser las relaciones entre los procesos territoriales y del hábitat con el actual contexto político que nos exige dar pasos certeros desde todos los frentes hacia la construcción de paz. Ello, dado que los territorios pueden o deben constituir una pieza clave para lograr el acercamiento y la reconciliación entre los diferentes actores en contextos socio-espaciales específicos.

Desde hace años, cuando formulamos los principios del movimiento que dio origen a Compromiso Ciudadano, considero altamente significativo aquel que plantea que *si bien confrontamos o combatimos las ideas, no atacamos a las personas*. Siendo este un precepto clave frente al momento político de

1 Este texto recoge los comentarios hechos dentro del foro, complementados por la autora con el fin de ayudar a comprender el sentido de lo expresado.

nuestra abrumadora polaridad nacional, que debe conducirnos al reconocimiento y respeto por aquellos otros que pueden sernos radicalmente opuestos desde sus ideas e intereses tanto como desde sus acciones.

En el presente, por encima de la importancia o no de cualquier proyecto, deberíamos partir de preguntarnos por cuál es la relación y el papel que deben tener los procesos territoriales, de hábitat y de la ciudad en la construcción de la paz y en la creación de escenarios apropiados para avanzar en la reconciliación.

Antes de tratar el asunto que nos convoca, parto de reconocer el aporte de muchos de los proyectos y políticas urbanas ejecutadas en las gestiones de Sergio Fajardo y Alonso Salazar, así algunos no hayan estado exentos de mi crítica, siendo importante destacar cómo muchos lograron incorporar aspiraciones expresadas por la sociedad civil organizada en aquellos momentos. Recordemos que Medellín contaba con las propuestas derivadas de los seminarios de Alternativas de futuro y las Mesas de trabajo ciudadano², en cuyo caso ciertos proyectos lograron situar proposiciones de dichas mesas, y sobre todo, se acogió el compromiso de actuar en los territorios más vulnerables de la ciudad, lo cual sigue siendo una intencionalidad totalmente pertinente, válida, necesaria, urgente y vigente³. En particular, es preciso aludir al rol preponderante que durante sus gestiones se dio a la educación, y a la pertinencia para la ciudad y la región de los proyectos educativos que incidieron también en muchos de los territorios olvidados.

No obstante, estos aspectos no serán el punto de entrada de estos comentarios, así los reconozca como significativos, dado que hoy estamos obligados

2 Así como se incorporaron proyectos que venían formulándose desde el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana (Pemam).

3 En particular podríamos aludir a experiencias tan significativas como las de la red de parques-bibliotecas y colegios que se tejió en muchos de los territorios que tenían los indicadores de pobreza más graves, las del respaldo a los procesos de planeación local, reconociendo sus iniciativas y su libertad propositiva y el soporte logrado a establecer el presupuesto participativo (PP). Asuntos que hoy por hoy han cambiado de enfoque y, en el caso del PP, pareciera que viene siendo afectado por prácticas clientelistas o por manipulaciones por parte de ciertos grupos.

a pensar cuál es la relación sinérgica que deberían tener todos los proyectos hacia la reconciliación y la búsqueda de la paz. Es decir, más allá de que hayamos aprendido a abordar, y en ocasiones a resolver, algunos problemas críticos urbanos e incluso ciertas violencias que nos atraviesan (en nuestro caso urbanas), es necesario exigirnos muchísimo más frente a lo que significarán territorialmente los procesos de construcción de acuerdos de paz con las guerrillas, lo cual requiere que los diferentes proyectos contribuyan entendiéndose como parte de la complejidad implícita en el reto de reconciliarnos y dar pasos hacia una sociedad justa, democrática y en paz.

Este es el momento de plantearnos unas nuevas formas de *governabilidad* (como capacidad del gobierno para orientar legítima y democráticamente sus territorios en diferentes escalas) y de *governanza* (como capacidad de los diferentes actores territoriales en diversas escalas locales y del hábitat de relacionarse democráticamente construyendo horizontes de sentido compartidos y pautas para el reconocimiento del otro, la confluencia y la convivencia), y unos escenarios adecuados para lograr la incorporación real de quienes entregan armas a las sociedades locales. ¿Cómo hacer para que en la toma de decisiones en un territorio municipal se logre sentar a los actores que compondrán las sociedades locales en torno a un diálogo realmente democrático: dirigencias tradicionales (muchas con prácticas muy particulares, y en caso condicionadas por la corrupción), comunidades raizales (locales, nativas u originarias) y los nuevos habitantes y actores que se incorporan a sus territorios y sociedades (quienes entregan armas)? He allí el reto de lograr acercamientos entre dirigencias, comunidades locales y excombatientes, que nos exige contar con los escenarios y metodologías adecuadas para el diálogo, lograr procesos de concertación, avanzar alrededor de la formación de nuevos liderazgos, formar nuevas ciudadanías y activar la responsabilidad frente a la creación de esa nueva realidad.

Ello exige un nuevo enfoque en términos de gobernanza y de gobernabilidad, que no solo nos obliga a pensar en proyectos de intervención física ni originados de arriba hacia abajo, sino que requiere imaginar cómo reconstruir la sociedad, como reconstruir los tejidos sociales encaminados hacia la recon-

ciliación y establecer nuevas pautas de relacionamiento y diálogo entre los actores y habitantes locales (en cuyo caso todo proyecto debería orientarse hacia allí), en las que todos tengan la palabra. Si partimos de reconocer que muchos territorios no tienen tradición de prácticas democráticas (donde el gamonalismo, la corrupción y los ejercicios armados han impedido o debilitado los ejercicios de una ciudadanía plural y democrática), es urgente hacer todos los esfuerzos por construir tejidos sociales y bases fuertes para que las decisiones territoriales se orienten al establecimiento de la confianza, la transparencia y el reconocimiento entre los diversos actores (de doble vía) y de los nuevos ciudadanos dentro de los escenarios institucionales de la democracia.

Entonces, ¿qué hacer en Medellín? Hemos visto esta serie de territorios donde se han desarrollado, por ejemplo, proyectos educativos, como los expuestos por Sergio y Mariana Fajardo, válidos y valiosos. No obstante, hoy tenemos el deber de pensar en cuál es el proyecto educativo de gobernabilidad local, de gobernanza que debería estar presente aquí ante los impactos que del proceso de paz tanto desde la región hacia la ciudad como desde la ciudad hacia la región. Siendo esta una tarea muy compleja.

De otra parte, ¿cuál es la relación entre *medio ambiente, reconciliación y paz*? Porque tenemos una estructura ecológica principal, sabemos que debemos conservar toda esta diversidad, etcétera, pero ¿cómo haremos para tomar decisiones ambientalmente apropiadas sobre el destino de esos territorios donde ya van a interactuar, realmente, en calidad de ciudadanos, todos los grupos excombatientes, y deben expresarse y resolverse sus necesidades humanas? Al respecto es preciso adelantarnos, vislumbrar los posibles choques y conflictos e imaginar cómo encararlos.

Para nosotros, es claro que ello exige desplegar metodologías participativas y de formación en torno a la *construcción social del hábitat*⁴ para orientar

4 Concepto que tiene diversas formas de interpretarse, sobre el cual uno de los enfoques ha sido trabajado por la Escuela del Hábitat-Cehap de la Universidad Nacional de Colombia, en sus experiencias de formación ciudadana con las comunidades de las

decisiones centrales; en tal caso, estaríamos abordando un plano distinto al limitado por las dimensiones física y biótica, que es el plano antrópico (cerrando la triada planteada por Edgar Morin: físico-biótico-antrópico), alrededor de lo cual hoy hay un asunto de gran importancia.

En Medellín, por ejemplo, conocemos perfectamente que los bordes urbanos han sido los grandes receptores de la población desplazada, constituida por unos de los habitantes más vulnerables del país y ubicada, a su vez, en unas de las zonas más vulnerables ambientalmente. Alrededor de su desarrollo territorial, es preciso (re)conocer los choques políticos y fuertes enfrentamientos entre las comunidades que allí habitan y los proyectos municipales que impactan sus territorios (como el Cinturón Verde Metropolitano y el Jardín Circunvalar), dadas las contradicciones entre los intereses y enfoques que tiene cada actor sobre la protección de los territorios de borde. Es clara la contradicción entre el enfoque de contención de la expansión urbana frente al enfoque de defensa de los derechos a la vida, al territorio, al hábitat y a la vivienda; y la contradicción entre el tratamiento urbanístico y paisajístico del entorno frente al tratamiento de seguridad alimentaria, hábitat humano, habitabilidad y mejoramiento integral barrial.

Pero este no es un simple relato sobre las diferencias concernientes al sentido del desarrollo territorial sino que, asociado a ello y derivado de las fuertes confrontaciones entre los proyectos institucionales y los proyectos ciudadanos y de las comunidades alojadas en las laderas y en los bordes urbanos, en lugar de gestarse una metodología social para encarar las diferencias y orientarse hacia la concertación, lo que ha habido es un juego político que desconoce el sentido profundo de la participación. Estando aquí en juego tanto un asunto de gobernabilidad y de democracia, como de gobernanza y de convivencia, que es el punto al cual pretendo llegar de cara a las exigencias de *nuevos modelos de relacionamiento entre la institucionalidad y los*

comunas 1, 2 y 8, en aplicación de sus presupuestos participativos, en convenio con la Alcaldía de Medellín, cuyos materiales pueden consultarse en la web: <https://construccionsocialdelhabitat.wordpress.com/> y <http://construccionsocialhabitatcomuna2.blogspot.com.co/>

diferentes actores territoriales, para avanzar en la construcción de *confianzas* y *tejidos sociales* de cara a nuestra reconciliación y paz territorial.

En dicho caso, se ha llegado a jugar con la participación y a deslegitimar la organización social territorial en la ciudad, siendo la manera menos apropiada de resolver los conflictos territoriales. Debemos estar preparados, formados institucional y socialmente y con metodologías adecuadas, para enfrentar múltiples conflictos territoriales en las localidades de cara a la paz. Y si no hemos sido capaces de manejar adecuadamente los conflictos en ciudades como la nuestra, con una tradición relativa de participación social territorial, ¡qué decir a futuro en el contexto de la incorporación de las poblaciones excombatientes! Debemos construir conscientemente capacidades institucionales y sociales para reconocer las diferencias, conflictos o choques que probablemente se presenten en diferentes municipios con las comunidades que se les incorporan tras la entrega de armas o con quienes migraron a nuevos territorios buscando oportunidades –y ello lo debemos pensar muy bien–. De allí la importancia de las relaciones entre democracia, formación (institucional, de excombatientes y de la ciudadanía en general), reconciliación, territorio y ambiente.

Otro asunto clave se refiere a los procesos de *transformación poblacional* que probablemente ocurran en la región debidos a *cambios demográficos*. Es probable que haya una alteración demográfica significativa, al menos en ciertas regiones y municipios, creemos algunos, suscitada por el desarrollo de los procesos de paz y la búsqueda de alternativas de vida. Así como podría haber unos municipios receptores de la población excombatiente, lo decía el profesor Julio Carrizosa, que van a tener mayor disposición, más voluntad, para construir y reconstruir un tejido social con los habitantes que entregan armas, podría haber otros donde se movilicen ciertas fuerzas que constituyan elementos de expulsión de esa población, sean violentas o no, es decir, asociada a desajustes culturales, sociales o económicos, que activen la emigración.

¿Qué va a suceder con la situación demográfica? ¿Sí estamos pensando esto desde estas ciudades que se han hecho más atractivas, como la nuestra, convirtiéndose incluso en modelos del urbanismo y la gestión territo-

rial⁵, mientras estamos atrayendo más gente y seguimos creciendo? ¿Estamos desde nuestras ciudades ayudando a consolidar un proyecto de *sistema de ciudades, pequeños municipios y poblaciones* con buenos niveles de vida y oportunidades en otras subregiones y regiones del país? Para ello, a mi juicio, el proyecto educativo, de descentración de oportunidades de alta calidad, en parte apuntaría hacia allí.

Es indispensable ser conscientes de que tenemos que generar *oportunidades para la realización de diferentes formas de desarrollo de esos otros municipios, localidades y regiones*, y mejorar nuestra capacidad para reconocer sus lógicas, conociéndolos desde los propios habitantes y actores desde lo local y hablar de aquellos territorios que no son del área metropolitana, que están en Urabá, que están en el Magdalena medio, etcétera, pero cuyo futuro está siendo condicionado en buena medida desde el modelo territorial que se impone y desde nuestros modelos de ciudad. Entonces, cómo entender esa red de poblaciones que nosotros debemos pensar, no solo para amortiguar, digamos, los impactos de los procesos de reinserción de las comunidades que entregan armas, sino para crear condiciones para su realización.

Podríamos decir que una de las grandes tareas radica en la *construcción de tejido social, la construcción de los actores territoriales capaces de decidir sobre su propio territorio y ya no más como simples receptores de proyectos*. En ello, más allá de lograr la participación de estas poblaciones en los proyectos institucionales, los proyectos deben ser una excusa para construir actores sociales permanentes. Ello tiene que ver con los *momentos de cambio en el gobierno*, que hemos llamado la bisagra⁶ entre un gobierno y el otro, y con lo que ha pasado siempre, lo planteaban Sergio y Mariana cuando decían: “no

5 Modelos de grandes ciudades que no son, o no debieran ser el parámetro para el desarrollo de la red de municipios del país, dado que han demostrado graves problemáticas sociales y ambientales.

6 En un balance sobre el Plan estratégico de Medellín y el Área Metropolitana que realizamos conjuntamente María Victoria Bravo y yo, comisionado por el municipio de Medellín.

sabemos qué va a pasar con lo que empezamos y qué va a pasar con el proyecto de escuelas, por ejemplo, de colegios de calidad”.

Esas bisagras son tremendas, pero la pregunta es si el asunto depende del gobernante de turno, discúlpeme por nombrarlo así, o si depende de la sociedad que estamos fundando, que va a ser la que debería defender esos proyectos a largo plazo. Allí hay un elemento muy fuerte: si no construimos sociedad civil, un tejido claramente, concertando su proyecto, su destino si se quiere, su horizonte de significación, difícilmente los gobernantes van a poder perpetuar trabajos que sean realmente válidos. He ahí el dilema.

Dejo estos como puntos de entrada a la discusión.



Foto: Juan Sebastián Perdomo.



BUCARAMANGA

BUCARAMANGA, SOSTENIBILIDAD
Y POSCONFLICTO

Consuelo Ordóñez de Rincón

LOS RETOS FUTUROS
DE BUCARAMANGA

Amado Antonio Guerrero Rincón

Foto: Juan Felipe Gómez Pardo.

BUCARAMANGA, SOSTENIBILIDAD Y POSCONFLICTO

Consuelo Ordóñez de Rincón

Contexto local

Entender el impacto que más de cincuenta años de violencia en Colombia ha tenido sobre las ciudades intermedias y proponer iniciativas efectivas para garantizar una calidad de vida apropiada a sus pobladores en un futuro de convivencia, implica remontarnos a la situación vivida en las etapas más cruentas del conflicto y proyectarnos a los próximos veinte años, con la conciencia de una población urbana creciente y una relación urbano-rural más justa, en armonía con la protección de los ecosistemas estratégicos y la biodiversidad que dé sustento real a esa nueva Colombia en el posconflicto.

Para ubicarnos en el contexto local, Bucaramanga es una ciudad intermedia con más de medio millón de habitantes, con una relación funcional intensa con el Área Metropolitana, que según las proyecciones del Dane (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) para 2016, alberga 1'132.339 personas, ubicadas esencialmente en la zona urbana (94%). No obstante, algunos analistas han indicado un evidente subregistro en estos datos, y se espera la realización del nuevo censo nacional de población, para conocer la realidad del acelerado crecimiento urbano en los municipios de Área Metropolitana de Bucaramanga¹. Área Metropolitana que, como institución, se constituyó en

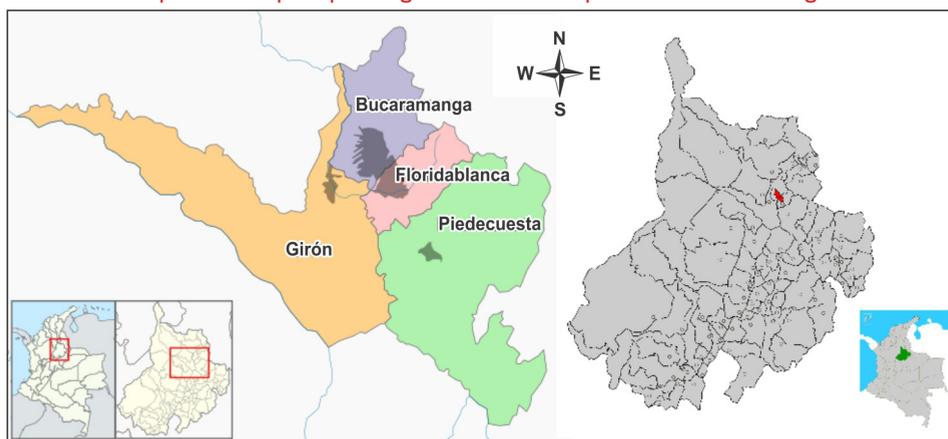
¹ El censo de población debería haberse hecho en 2015, pero por dificultades presupuestales del gobierno nacional se ha venido aplazando y aún no es claro cuándo será realizado.

1981 y hoy integra los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta (mapa 1). Como capital y municipio núcleo, Bucaramanga está ubicada a 970 msnm sobre una meseta aluvial y en su territorio discurren los ríos Suratá y de Oro, y las quebradas afluentes.

La meseta de Bucaramanga está localizada en el valle del río de Oro y forma un ancho saliente adosado a la vertiente oriental del mismo. La parte urbana de la ciudad ocupa hoy en día casi toda la meseta, que se inicia por el este al pie del macizo de Bucaramanga (o macizo ígneo de Santander), y está limitada por el oeste por una escarpa vertical, en cuya base comienza una topografía altamente disectada por cursos de agua que le dan una morfología dendrítica. Estos contrafuertes avanzan hasta las vegas del río de Oro, cubiertas hoy por el material aluvial de este curso de aguas. Más allá de la banda occidental del río aparecen también restos de los materiales que forman la meseta, adosados a las rocas más antiguas de la formación Girón.

Bucaramanga ha sido polo de desarrollo económico en el oriente colombiano, y aunque su posición geográfica no favorece su competitividad, es una de las cinco ciudades más importantes del país. Sin embargo, enfrenta varios tipos de amenazas naturales: sismos, avalanchas, inundaciones y deslizamientos. La ciudad está ubicada en una región de alta amenaza sísmica, donde confluye el movimiento de las placas tectónicas que la hacen más pro-

Mapa 1. Municipios que integran el Área Metropolitana de Bucaramanga



pensa a fenómenos de origen geológico². El nido sísmico que la afecta está localizado a unos 35 km al sur de la ciudad, en el área de la Mesa de los Santos, a una profundidad de 160 km, donde chocan la placa tectónica de Nazca (Pacífico), la placa Continental de Sudamérica y la placa del Caribe, las cuales afectan el área del municipio con su activación continua de microtemblores y temblores de baja intensidad. Bucaramanga está enmarcada por los sistemas de fallas Bucaramanga-Santa Marta y Soata-Suárez, cuya sismicidad y marco litoestructural del bloque Andino, en la región nororiental de Colombia, se atribuye a una tectónica compresiva activa.

La amenaza de inundación existe en los valles que rodean la meseta y que son destinatarios finales de los torrentes de agua de montaña que lo conforman. Aunque la pluviosidad de la zona no es muy alta (1.000-2.000 mm/año), en los últimos años se han presentado algunos eventos que afectaron principalmente a los municipios de Girón y Bucaramanga y que desarrollaremos con detalle más adelante. Definitivamente, la zona más crítica corresponde al valle del río de Oro, por ser receptor natural de un gran porcentaje de las corrientes de agua que vienen de la meseta a unirse con el caudal que trae el río antes de entrar al municipio, convirtiéndose en una zona factible de inundación. El valle del río Suratá, por su estructura angosta, representa otra amenaza en eventos de alta pluviosidad. De hecho, la parte alta del municipio es considerada de alto riesgo por avalancha, lo que representa un peligro latente para las tierras bajas.

Las zonas de inundación encontradas en el área de influencia del municipio de Bucaramanga son fundamentalmente las riberas occidental y oriental del río de Oro, entre la quebrada la Picha y el casco urbano del municipio de Girón; las riberas norte y sur de la quebrada la Rosita en su parte baja, es decir entre la afluencia de la quebrada la Joya y su desembocadura en el río de Oro; y las riberas norte y sur de la quebrada la Iglesia, desde la vía a Girón hasta su desembocadura en el río de Oro.

2 Convenio DASSBU-Isabu. Panorama de riesgos de Bucaramanga y plan operativo general.

Pero quizás el mayor riesgo ambiental que ha enfrentado históricamente la ciudad es la erosión, que en Bucaramanga se originó debido a la combinación de características geológicas y al uso de la tierra por parte del hombre. Entre las características geológicas más importantes se destacan el gran caudal de agua freática que aflora en las escarpas, por la recarga en las laderas orientales o de la meseta en donde se encuentra la falla de Bucaramanga, y la erosión regresiva potencial de las quebradas, causada por el tipo de suelos que conforman el cauce y la gran pendiente de los mismos.

Como ya mencionamos, la mayor parte de los terrenos de la ciudad están constituidos por una formación de origen fluvial derivada de una gran avalancha procedente del río Suratá, la cual conformó el abanico-terrazza donde se levanta la mayor parte de Bucaramanga. Dentro del área del municipio se observan sitios donde la amenaza de deslizamiento y erosión es puntual, tal como se conoce en la escarpa Occidental y la zona norte de la meseta, que aún mantienen deslizamiento activo debido principalmente a la poca consolidación de los terrenos. Al sur y oriente del municipio existen algunas zonas de amenaza, que requieren inversiones en mitigación. En suma, la ciudad ha sido gravemente afectada por el fenómeno de la erosión en las escarpas Occidental y de Malpaso, áreas que infortunadamente han sido ocupadas por comunidades desplazadas y de bajos ingresos, generando efectos antrópicos adversos que incrementan la vulnerabilidad.

La erosión en los suelos de la meseta de Bucaramanga es un fenómeno tan antiguo como su misma formación. Es causada por la acción directa e indirecta de las aguas lluvias y por la presencia de aguas subterráneas, que favorecen y aceleran el proceso de meteorización, el cual reduce la resistencia de las rocas, ocasionando su desintegración y descomposición. A pesar de las enormes inversiones de la Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), el municipio y la nación, es evidente que todavía se requieren recursos para su consolidación. La ocupación de aquellas zonas ha acelerado tanto el problema que es aún una grave amenaza para los habitantes de los sectores periféricos de la ciudad.

En este panorama complejo del territorio, es necesario explicar ahora que ni Santander ni Bucaramanga han sido ajenos al conflicto armado que durante cincuenta años ha vivido Colombia. Es importante recordar aquí que tanto el Magdalena medio santandereano como el sur del departamento de Cesar mantienen una estrecha relación funcional con Bucaramanga, y muchas de las inversiones que allí se registraban provenían de empresarios bumangueses, cuyas familias permanecían en la capital de Santander, y los negocios del agro se concretaban en la meseta. Por tal razón, en las peores épocas de atentados, secuestros y extorsiones, los bumangueses sufrimos en carne propia los embates de la violencia.

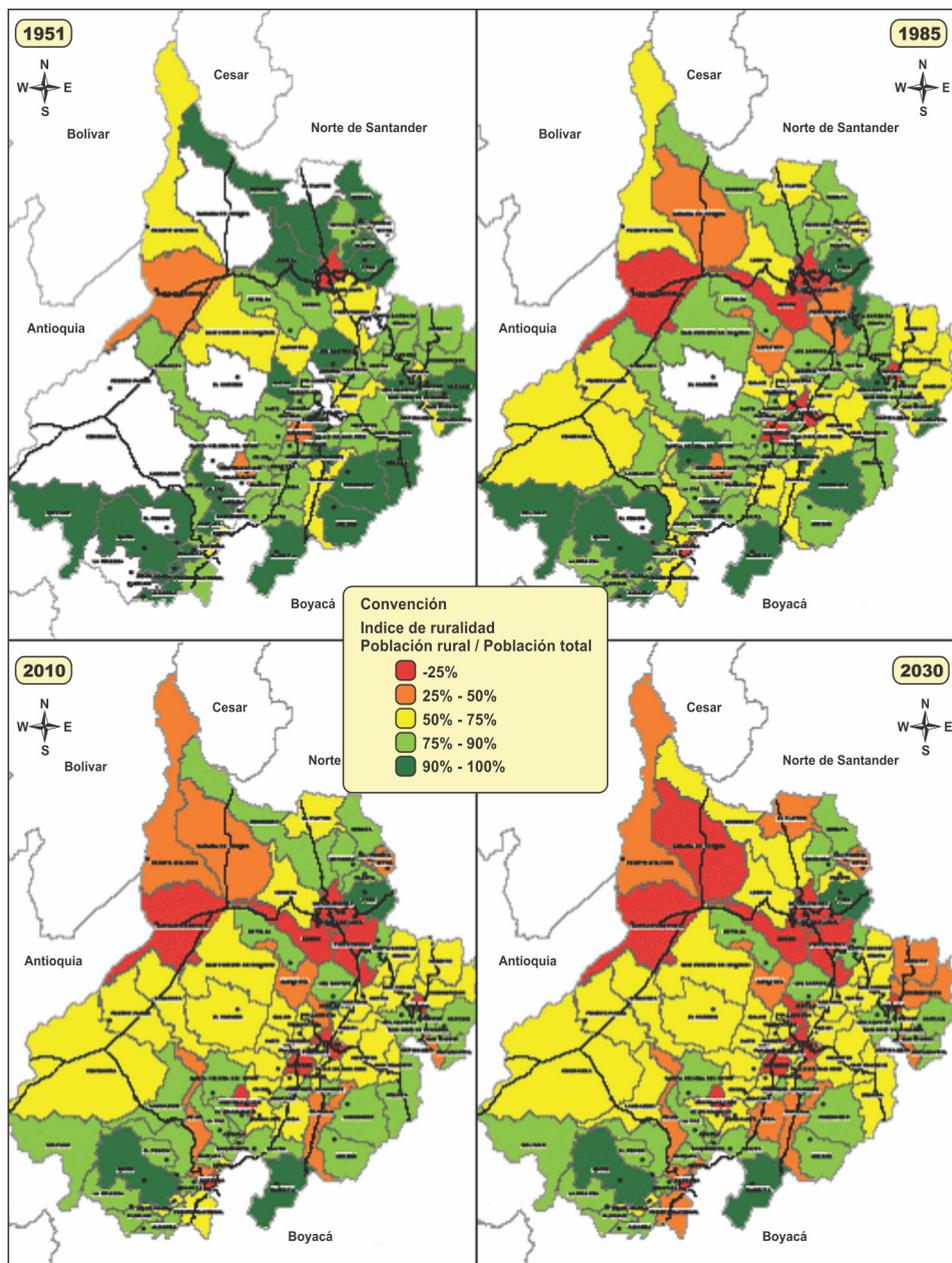
Pero, quizá más interesante aún, es evaluar las cifras de migraciones hacia el Área Metropolitana de Bucaramanga de desplazados forzados, tanto de los municipios del Magdalena medio como de la provincia de García Rovira.

El estudio de dinámica poblacional de Santander desarrollado por la Universidad Industrial de Santander (UIS) en 2005 presenta la relación de la población ubicada en la zona rural respecto al total departamental –índice de ruralidad–, y muestra que en 1951 la población de Santander era en su mayoría rural, tendencia que continuó hasta 1971. Luego de ese año hay un aumento continuo de la diferencia en la concentración de la población urbana respecto de la rural. Esta tendencia fue bastante homogénea a lo largo del departamento.

El mapa 2 muestra la evolución del índice de ruralidad, según el cual en 1951 la mayoría de los municipios eran rurales, con una proporción de relación en términos de la población rural-urbana de 70%-30%, con excepción de los municipios de Bucaramanga, Barrancabermeja, Socorro y Contratación. En 1985 en el grupo anterior se incluyen Barbosa, San Gil, Matanza y Sabana de Torres.

La proyección indica que el proceso de urbanización continuará, pues no solo la violencia, sino la falta de oportunidades y la pobreza multidimensional en la provincia, propician esa migración progresiva y continua y el abandono de las zonas rurales.

Mapa 2. Índice de ruralidad en Santander, 1951-2030 (p)



Según el documento “Informe departamental de hechos victimizantes”³, en el Área Metropolitana de Bucaramanga se reportan 91.043 personas consideradas víctimas del conflicto armado interno, 65% de las cuales hizo su declaración en esa ciudad.

La población del Área Metropolitana representa más de la mitad de los habitantes del departamento, y está asentada en menos de 4% del territorio de la misma Área. La evidencia del incremento poblacional en la región metropolitana no es el mayor problema, sino la ubicación de los más pobres en las zonas de alto riesgo que bordean la meseta y en áreas aledañas a los cauces de los ríos.

La Política pública de vivienda y hábitat expedida por el municipio de Bucaramanga en 2015 reconoce que dinámicas demográficas y económicas como la migración por crisis sociales y el desplazamiento forzado, el desempleo, los bajos ingresos, la carencia progresiva de terrenos urbanizables y la sobrevaluación de las viviendas han propiciado que las familias más vulnerables tiendan a localizarse en áreas periféricas del municipio que, en su mayoría, son zonas de amenaza o, incluso, ya se han afectado por eventos naturales⁴.

Las condiciones inadecuadas de habitabilidad agravan aún más la vulnerabilidad de estas familias, que deben vivir en zonas caracterizadas por dispersión urbana y segregación. Se observa también que los sistemas constructivos y fenómenos naturales aceleran los procesos de erosión y deterioro del hábitat, generando riesgos inminentes para los hogares que habitan estos sectores, la mayoría de los cuales no cuenta con ingresos estables ni suficientes para costear condiciones habitacionales adecuadas, lo cual puede afectar la integridad física de sus miembros. En suma, la mayoría de los asentamientos precarios en el municipio se caracterizan por la segregación espacial y socioeconómica.

3 Unidad para la atención y reparación integral de las víctimas. “Informe departamental de hechos victimizantes. Periodo 1985-2012”.

4 Política pública de vivienda y hábitat de Bucaramanga 2015-2030.

Emergencias registradas por los episodios de alta precipitación e incremento de caudales, conocidas como “olas invernales”, dan cuenta de la triste realidad que enfrentan las familias que han llegado a la ciudad en busca de mejores oportunidades y que necesariamente se ubicaron en zonas no aptas para el desarrollo de viviendas seguras, generando una altísima vulnerabilidad a estos fenómenos naturales.

En febrero de 2005, el informe de la Organización Panamericana de la Salud indicó que luego de una lluvia continua por más de doce horas, en los municipios de Girón y Bucaramanga se presentó la creciente y el desbordamiento de los ríos de Oro y Frío, afectando los asentamientos humanos ubicados en sus riberas. El evento inicial se presentó el 9 de febrero de ese año, y cuando estaba iniciándose la respuesta institucional ocurrió un segundo evento catastrófico: lluvias fuertes y continuas durante diecisiete horas entre el 11 y 12 de febrero, que ocasionaron una creciente tipo avalancha de mayor magnitud que la anterior, con múltiples deslizamientos de tierra en las zonas de escarpa y ladera que destruyeron y sepultaron casas. Las vías de acceso a Bucaramanga y de comunicación con Girón fueron taponadas.

Según la resolución 34 de la Defensoría del Pueblo, del 16 de marzo de 2005, de acuerdo con el reporte de la Dirección de Prevención y Atención de Desastres, por causa de la emergencia invernal en Santander murieron cuarenta y cuatro personas, hubo noventa y ocho heridos y 43.990 personas se vieron afectadas, 8.798 familias. Asimismo, se reportaron 5.857 viviendas destruidas y 2.941 averiadas.

La misma resolución defensorial establece entre sus considerandos:

Las causas y consecuencias de estas situaciones catastróficas que lesionan los derechos a la vida, a la salud, a la salubridad pública, a la seguridad alimentaria y vivienda de la comunidad, al goce de un ambiente sano, al derecho al agua, a la prestación eficiente de los servicios públicos y a la atención y prevención de desastres previsibles técnicamente, se comparten y repiten año tras año en todo el territorio nacional sin que se alcance una solución definitiva.

La investigadora Amanda Patricia Amorocho Pérez, en su artículo titulado “Migración interna y desastres por inundación” (2011), afirma:

El problema que se evidencia en este trabajo es el asentamiento de población inmigrante pobre en la ronda del río de Oro en el sector urbano de los municipios de Girón y Bucaramanga. Estos actores han cambiado el uso del suelo en ese territorio y a la vez han sido los más afectados por las olas invernales de 2005, 2008 y 2010. Es necesario resaltar que en Colombia, desde el punto normativo, la ronda de río corresponden a un suelo de protección; sin embargo, en los municipios estudiados se han configurado, por la vía de hecho, en suelo de uso “residencial” al proliferar en dicho territorio asentamientos humanos precarios donde reside población que se expone a situaciones de riesgo de desastres por inundación, quebrantando lo dispuesto en sus planes de ordenamiento territorial y en la legislación ambiental nacional.

El trabajo realizado por la investigadora de la UIS en 2011 registra el inicio del poblamiento de las márgenes del río de Oro en Girón y Bucaramanga hacia 1970, y da cuenta del crecimiento acelerado de estos asentamientos precarios, fruto, en gran parte, de los procesos migratorios y del desplazamiento forzado. Entre 1997 y 2009, en Santander se registraron 129.615 personas desplazadas, de las cuales 54% se ubicó en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

De acuerdo con información de 2011 de la Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga, se estima que el número de asentamientos precarios pasó de ochenta y ocho en 1988 a doscientos cincuenta y uno en 2010, y que allí viven aproximadamente 216.500 personas, 20% del total de los habitantes del Área Metropolitana. En general, estos asentamientos están ubicados en zonas de amenaza de inundación o deslizamiento.

El director de la ONG Citu Experiencia Local, Alejandro Murillo, afirma:

La ciudad es el resultado y el escenario de la diferencia, del conflicto y de la diversidad de procesos que inician y finalizan en múltiples puertos. Cuando esa diferencia no está dada en unas mínimas condiciones de equilibrio, en donde los actores sociales divergentes no cuentan con atributos que les permitan desarrollar a plenitud sus potencialidades y enfrentar el conflicto (en proporción

coherente de condiciones) se crea una grieta que termina por fracturar todo el sistema territorial, afectando a todos los habitantes de la ciudad por igual, directa o indirectamente⁵.

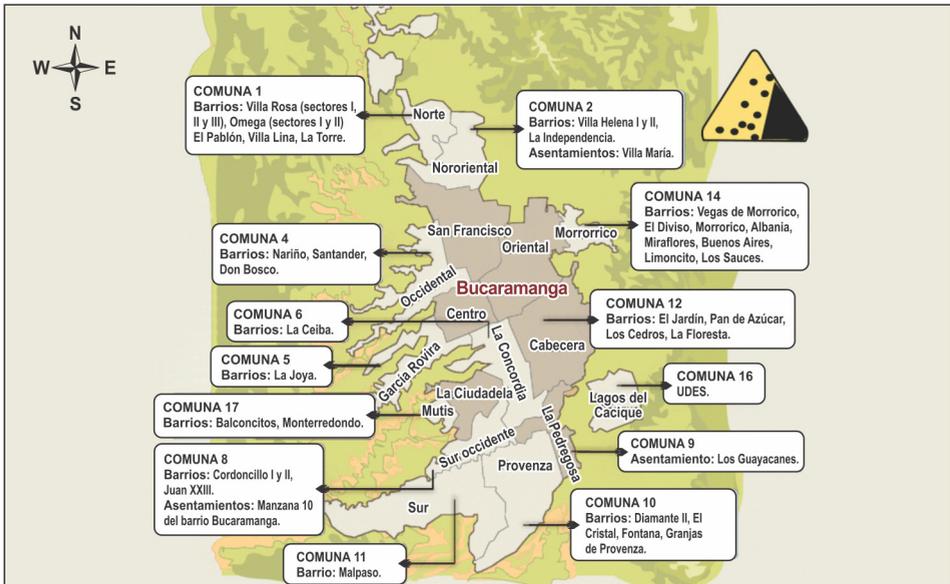
Según Citu Experiencia Local (2011), los asentamientos precarios son concentraciones de población que habitan permanente o temporalmente un espacio y que carecen en menor o mayor medida de condiciones para desarrollar la vida con dignidad, seguridad y salubridad, y en conexión eficiente con los flujos de movilidad y oportunidades de su entorno. El problema es la ausencia, la carencia, la imposibilidad de acceder y las consecuencias concretas para el bienestar físico, psicológico y trascendental de la población involucrada. Es un problema que va más allá de lo escrito, que tiene afectación real en la población y no es un renglón más de las tareas pendientes de los mandatarios locales. Se trata de la vida misma en su máxima tensión.

Como respuesta a esta situación, los municipios y la nación han orientado su acción principalmente hacia la infraestructura, generando una serie de proyectos de construcción de vivienda de interés social y prioritario, y millonarias inversiones en construcción de diques para regular el cauce del río de Oro, estabilizar las laderas y mantener “en pie” viviendas construidas en zonas de escarpa.

En solo los últimos años, el gobierno nacional, por medio de la Unidad de Gestión del Riesgo y el Fondo de Adaptación, ha girado más de 40.000 millones de pesos para construir obras de mitigación, y tanto las autoridades ambientales como los municipios, destinan sumas igualmente considerables para intentar detener las amenazas naturales y generar espacios aptos para consolidar los asentamientos. Sobre esa materia aún hay muchas zonas que requieren atención prioritaria, y los recursos disponibles son insuficientes para ejecutar todas las obras solicitadas constantemente por la comunidad (mapa 3).

5 Alejandro Murillo. “Los asentamientos precarios en el área metropolitana de Bucaramanga: hacia una visión de hábitat para su gestión y desarrollo”. *La Silla Llena*.

Mapa 3. Bucaramanga: puntos críticos de amenaza de deslizamiento



Fuente: Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.

De hecho, esta historia nada reciente fue el origen de la creación de la Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga, entidad que por más de cincuenta años se ha encargado de la identificación y mitigación del riesgo por erosión, mediante la construcción de obras de estabilización, como pantallas ancladas, drenes, concreto lanzado, control de cauces, etcétera. Hoy comparte responsabilidades con la autoridad ambiental urbana, el Área Metropolitana de Bucaramanga, que en virtud de lo establecido en el artículo 66 de la ley 99 de 1993 es responsable del control y la protección ambiental de la zona urbana, mientras la Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga mantiene su competencia en el área rural, incluida la escarpa de la meseta que de conformidad con el POT 2013-2027 se cataloga como área rural y forma parte del denominado “Distrito de manejo integrado de Bucaramanga”.

En sus inicios, la Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga trabajaba un componente social integral con el apoyo de la Unicef (United Nations Children’s Fund: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y un

equipo de trabajo social, pero esa dimensión ha venido desapareciendo, mientras toma fuerza la obra de concreto y las paredes grises frente a la escarpa.

En ese contexto, es preciso reconocer la gestión y el conocimiento desarrollado en materia de control de erosión, y las millonarias inversiones realizadas. Sin embargo, los aspectos centrales para reducir la amenaza y la vulnerabilidad del territorio aún son asuntos de atención de menor jerarquía.

Aspectos principales para reducir la amenaza y la vulnerabilidad del territorio

Deforestación y conflictos de uso del suelo en las cuencas altas

Los problemas de deforestación en las cuencas de los ríos de Oro y Frío, como elemento fundamental para la regulación de las aguas, no parecen responder a una alta prioridad.

Vale remontarnos treinta años atrás, cuando el proyecto Manejo integral de la cuenca superior del río Lebrija, formulado con el apoyo de la cooperación técnica canadiense por medio de la ACIDI (Agence canadienne de développement international: Agencia canadiense de desarrollo internacional), identificó la necesidad de hacer una planificación detallada de la ocupación del suelo en estas zonas altas, y propuso una metodología de intervención socioeconómica a partir de un contingente de ingenieros y tecnólogos forestales y agropecuarios, encargados de asesorar a las comunidades campesinas en el proceso de cambio de uso y mejoramiento de productividad de su actividad, a fin de identificar los conflictos y promover los cambios que permitieran incrementar la cobertura forestal y afectar los procesos de infiltración y regulación de la microcuenca. Se fortalecieron entonces los viveros forestales en los municipios de la cuenca, y los “núcleos de desarrollo veredal” se encargaban de apoyar al pequeño productor para obtener los insumos y materiales que hicieran más sostenible su actividad.

Infortunadamente, ese tipo de proyectos integrales ya parecen no responder a las prioridades de la autoridad ambiental, y en el ámbito nacional hay

serios cuestionamientos sobre la eficiencia en el uso de los recursos destinados a la protección de microcuencas, por pérdida de altos porcentajes de las plantaciones realizadas, falta de mantenimiento y bajo compromiso de las comunidades. Tampoco los proyectos de “pago por servicios ambientales” ni el “certificado de incentivo forestal” han generado los resultados esperados en la protección y regulación hídrica, como quiera que ni los recursos son suficientes para las necesidades ni hay una orientación estratégica a largo plazo.

En suma, la regulación hídrica a partir del uso adecuado del suelo en la cuenca y el aumento de la cobertura vegetal debería ser una de las primeras líneas de inversión para mitigar futuros eventos catastróficos como los vividos en los ríos de Oro y Frío, pero lo cierto es que en el pasado reciente esta materia no ha generado resultados satisfactorios.

Planeación urbana, ajena a la protección de bordes de escarpa y riberas de los ríos

Aunque los planes de ordenamiento territorial han definido las rondas de los ríos como zonas de protección y en las normas nacionales se exige a las autoridades municipales tener en cuenta las amenazas naturales en la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial, el caso que hoy estudiamos demuestra que la autoridad ha sido inferior al compromiso de mantenerlas libres. El Plan general de control de la erosión también establecía la necesidad de reubicar los asentamientos en áreas de riesgo y generar la “perimetral de la escarpa”, como una vía pública con borde occidental libre, sobre el cual pudieran construirse las obras de estabilización necesarias.

Los eventos invernales de 2005, 2008 y 2010 registraron fuertes precipitaciones atípicas, destruyendo y sepultando viviendas en diferentes barrios. La capacidad de respuesta ante estas situaciones es limitada. Por ejemplo, en 2005 la ciudad de Bucaramanga se declaró en situación de desastre, siendo necesario establecer alianzas con el fin de garantizar programas de mejoramiento, terrenos urbanizables, redes de servicios y viviendas a la población damnificada; pero cuando se presentaron nuevas emergencias en 2008, tan

solo 43% de las familias damnificadas por el invierno anterior habían recibido vivienda, lo que significó el aumento del déficit habitacional.

La realidad indica que muchos asentamientos ubicados en zonas de riesgo se han consolidado y las obras de control han tenido que hacerse incluso entre las viviendas, mitigando parcialmente la situación, a altísimos costos. La realidad sobre el terreno ha tomado una dimensión tan grande que en muchos casos parece casi imposible hablar de reubicación, y los mayores esfuerzos se orientan a programas de mejoramiento barrial y de mitigación *in situ*.

De hecho, se ha especulado sobre esfuerzos ineficientes por la reubicación. La pobreza o miseria que acompaña a los habitantes de estos sitios, y la presencia de algunos “avivatos” especializados en usufructuar indebidamente los recursos del estado, han generado que familias beneficiadas con viviendas gratis y subsidios regresen a las zonas de invasión, por la dificultad de pagar los costos de los servicios públicos, el transporte o el predial, o, simplemente, para obtener lucro y acceder a un siguiente proyecto, generando una duplicidad perversa en los censos de afectados.

Es necesario reconocer también que por las condiciones en las cuales se desarrollaron algunos de los proyectos de vivienda para reubicar a estas familias, aun cuando tenían muy buenas intenciones, hoy presentan condiciones poco atractivas e, incluso, se han deteriorado de manera alarmante con el paso del tiempo.

Para citar un ejemplo: cerca de dos mil familias que hacen parte de la ciudadela Nuevo Girón (fotografías 1 y 2) recibieron un predio de 4,20 x 10,50. El área construida de la casa es de 30 m²; el primer piso tiene 16,17 m² y el segundo 14,03 m². Estas viviendas hacen parte de un sistema constructivo denominado ‘desarrollo progresivo’, en el cual, de acuerdo con los recursos de cada familia, puede ampliar la edificación. La casa se entregó con un espacio múltiple, cocina, zona de ropas y un baño. Los servicios públicos fueron el gran problema, por la ubicación de la ciudadela y la necesidad de hacer inversiones cuantiosas para extender las redes hasta allí. Finalmente, Ruitoque E.S.P. es la

Fotos 1 y 2. Panorámicas de la ciudadela Nuevo Girón, municipio de Girón (Santander)



empresa que administra el acueducto, ESSA EPM la energía y el alcantarillado, y la planta de tratamiento de aguas residuales se entregó a Empas.

En su construcción, ubicada a unos a 3 km del casco urbano del municipio de Girón, hubo muchos inconvenientes y demoras. Fuertes críticas a la escogencia del lote, la necesidad de construir un muro 800 metros para protegerlo del río y un gran movimiento de tierras y estabilización para el terraceo de la zona a urbanizar, fueron algunas de las inquietudes. El aspecto hoy indica que la progresividad no se ha cumplido como se esperaba, sino con un gran desorden, y aun cuando se han ejecutado importantes inversiones en CAI, centro de salud, jardín infantil, colegio, iglesia, etcétera, la verdad es que las casas, con cerca de cinco años de uso, se ven deterioradas y el ambiente general no es el más agradable, por la poca ventilación y la falta de mantenimiento del espacio público. Hoy, en las vitrinas inmobiliarias se ofrecen casas en Nuevo Girón a \$42'000.000.

En Bucaramanga los desplazados y damnificados han venido siendo ubicados en los proyectos de vivienda gratis. Si bien su ubicación y conectividad son mejores que en la ciudadela Nuevo Girón, todos ellos están en la llamada “ciudad norte”, donde se ve una profunda segregación social y no se ubican ni las oportunidades de trabajo ni la mejor infraestructura de servicios. Los proyectos de vivienda recientemente ejecutados que complementan lo ya hecho en Villas de San Ignacio (1.983) para los damnificados de la ola invernal de 2005, superan las 4.000 unidades en La Inmaculada (1.620), Campo Ma-

drid (1.560), La Estación (540), Tiburones (500) y Altos de Betania (300), entre otros (fotografías 3, 4, y 5).

La zona norte de Bucaramanga, que corresponde a las comunas 1 y 2, alberga cerca de 100.000 personas, y allí está la única área de expansión del municipio. Es reconocido que el éxodo de zonas rurales con alto grado de violencia impulsó la creación de estos asentamientos, hacia 1950, junto a la vía férrea de la otrora estación del Café Madrid. Después llegaron varios gru-

Foto 3. Urbanización Villas de San Ignacio, Bucaramanga



Foto 4. Urbanización Campo Madrid, Bucaramanga



Foto 5. Urbanización Paseo de la Feria, Bucaramanga



pos erradicados de las zonas aledañas a las quebradas la Seca, la Iglesia y la Rosita, que bordeaban la capital santandereana, y personas desposeídas que invadieron la escarpa. Así, la zona se fue convirtiendo en un sector desordenado, sin planificación ni racionalidad en las construcciones. Los primeros residentes tuvieron que luchar contra la erosión y las condiciones delezna- bles del terreno.

Por muchos años, el lugar fue considerado la zona negra y subnormal de Bucaramanga (fotografías 6 y 7), aun cuando progresivamente ha veni-

Foto 6. Asentamientos subnormales en la escarpa de Bucaramanga



Foto 7. Asentamiento sector El Túnel, norte de Bucaramanga



do recibiendo inversión y los servicios públicos y sociales, sin que todas las dificultades que genera la segregación estén superadas. En su mayoría, los residentes son obreros, vendedores ambulantes y asalariados. Las cifras de inseguridad preocupan a las autoridades.

Allí se ubicaron las primeras y más importantes obras de control de erosión y control de cauces, sobre la escarpa, estructuras de vertimiento que en su caída contribuyen también a la aireación y consecuente descontaminación de las corrientes receptoras del alcantarillado de la meseta.

Es necesario reconocer que se ha hecho un gran esfuerzo, pero con las dificultades ya señaladas en cuanto a disponibilidad de terrenos, existen todavía muchas familias desplazadas que vinieron a engrosar cordones de miseria en la ciudad y que permanecen en estos sitios vulnerables, sin una solución (fotografías 8 y 9). Casos críticos en las márgenes del río de Oro y el sector denominado el Túnel evidencian la gravedad del problema.

De acuerdo con Alejandro Murillo:

El concepto de hábitat, complejo y en permanente tensión, permite remitir a una valoración por la vida, por buscar las mejores condiciones para desarrollarla en armonía con el contexto específico en el cual una población está asentada y sus posibilidades de relacionamiento cercano y lejano con el mundo; en donde la cultura, las posibilidades del sitio, las determinantes históricas y ambientales son guía fundamental. En donde la interacción humana y con otras especies (vegetales y animales), la dinámica económica y la creación de valor (objetivo y subjetivo) permiten

Foto 8. Asentamiento subnormal La Estanzuela, Girón

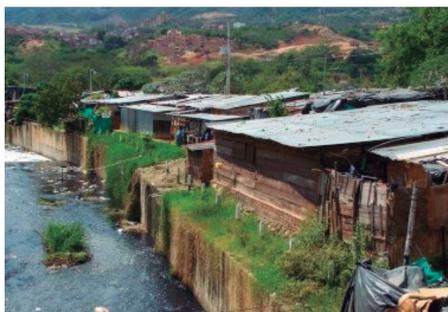


Foto 9. Asentamiento El Túnel, Bucaramanga



una experiencia satisfactoria del cuerpo y la mente. En donde es posible trascender, evolucionar, construir memoria, desarrollarse individual y colectivamente. En donde hay balance, en donde hay equilibrio y sobre todo en donde se puede expresar con legitimidad el ser y estar en el mundo desde lo local a lo global.

Emisiones de gases de efecto invernadero, sin agenda

El Área Metropolitana de Bucaramanga disfruta de un clima medio, más cálido en Girón, pero en general sin exigencia continua o permanente de aires acondicionados o calefacción. En ese aspecto el consumo de energía promedio de los hogares no es elevado, y dado que la actividad económica más fuerte es el comercio y los servicios, podríamos aseverar que mantenemos un bajo aporte global.

Sin embargo, dos fuentes de emisión contribuyen de manera preocupante al deterioro ambiental y generan un balance negativo en nuestra huella urbana: la gestión de residuos y el transporte.

Residuos sólidos

En este caso, es conocido el problema gravísimo que enfrenta el Área Metropolitana de Bucaramanga por el Carrasco, el sitio de disposición final de los

desechos para trece municipios desde la década de los años ochenta, es decir durante más de treinta años. Hoy día se encuentra en el corazón de la conurbación, aun cuando en el momento de su erección la ubicación seleccionada era estratégica para la ciudad: aislado visual y físicamente, con suficiente material de cobertura *in situ*, con dos opciones de acceso y a una distancia aceptable para controlar los costos de transporte. Lamentablemente, dos situaciones hacen que hoy el panorama sea muy diferente: 1) el manejo antitécnico y ambientalmente insuficiente que se le ha dado en algunos periodos; 2) el crecimiento urbanístico en sus inmediaciones.

Aun cuando el Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS) formulado en 2005 y revisado en 2015 establece la selección de los residuos sólidos en la fuente, la recolección selectiva de materiales reciclables y el apoyo a los grupos organizados de recicladores, la verdad es que la generación de desechos ha ido en aumento y la cultura del reciclaje no muestra grandes avances. Esfuerzos fallidos de entidades públicas y tímidas apuestas privadas, más una enorme deuda social con las organizaciones de recicladores que insisten en su labor, constituyen el balance irrefutable. Aunque no podemos desconocer avances como la eliminación de la selección dentro de la celda de trabajo (logrado mediante la organización de los recicladores en el año 2000), algunas rutas de reciclaje operando y la construcción reciente de la planta de tratamiento de lixiviados que reporta buena eficiencia, lo cierto es que el Carrasco no se maneja como un relleno sanitario ambientalmente aceptable, hay riesgo para la navegación aérea por presencia de aves en sus inmediaciones, la captura y tratamiento de gases fracasó y la capacidad de la celda de recepción de residuos en el área formalmente habilitada ya se copó, sin que se encuentre otra alternativa a corto plazo.

El Carrasco es una de las fuentes de emisión de gases de efecto invernadero más importantes del Área Metropolitana. Se ha intentado reemplazarlo, pero cada vez que surge una opción se genera fuerte reacción social y fallos judiciales que han impedido concretar cualquier iniciativa. Más recientemente, se ha procurado encontrar una alternativa tecnológica distinta a relleno sanitario, también sin éxito. En 2012 se hizo una convocatoria pú-

blica no vinculante, para la cual se recibieron más de veinticinco ofertas y se seleccionaron diez para ser presentadas ante los alcaldes, como responsables de la prestación del servicio público de aseo en condiciones de eficiencia, oportunidad, máxima cobertura y mínimo costo. De este ejercicio técnico se derivó una invitación pública formal que adelantó el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga, la cual concluyó sin que se presentaran oferentes. El proceso se inició nuevamente en 2016, pero la invitación pública, efectuada en esta oportunidad por la Empresa de Aseo de Bucaramanga (Emab S.A ESP), debió ser revocada ante las múltiples críticas por evidentes fallas técnicas y de transparencia de la presente administración municipal.

La gran conclusión de este episodio es que Bucaramanga está abocada a una crisis por el manejo de sus desechos, no existen proyecto ni cronograma definido, y mientras tanto los gases del Carrasco siguen emitiéndose sin control alguno y en menos de un año allí no habrá “cupo”.

Transporte

En materia de combustibles fósiles, el Área Metropolitana de Bucaramanga ha tenido un cambio importante en su sistema de transporte, al reemplazar los más de mil buses que transitaban por el territorio, por doscientos treinta y siete vehículos que hoy conforman el SITM (Sistema Integrado de Transporte Masivo), reduciendo el servicio colectivo convencional al 50%. Sin embargo, en el mismo periodo el incremento en el número de motocicletas ha sido exponencial: actualmente en el Área Metropolitana de Bucaramanga están matriculadas más de 300.000, lo que ha generado una reducción sustancial de viajes en el servicio público masivo y colectivo, y congestionado las vías con ruido y emisiones contaminantes. Lamentablemente, otros modos de transporte limpio como la bicicleta o la caminata tienen muy bajo desarrollo, por la ausencia de infraestructura adecuada para su implementación a gran escala.

Ahora bien, es necesario mencionar que el SITM no ha sido totalmente implementado, pues aún no llega al municipio de Girón ni al sector norte de Bucaramanga, y tampoco se ha construido toda la infraestructura previs-

ta. Infortunadamente, la reducción de usuarios y, por ende, de ingresos, ha hecho que la expectativa inicial para los transportadores se transforme en desconfianza y manifiestan abiertamente no estar dispuestos a cumplir con sus compromisos de adquisición de nueva flota y reducción de vehículos convencionales. Esto, y las deudas que enfrenta el ente gestor por demandas derivadas de sus procesos contractuales, generan un panorama desalentador. Otra oferta pendiente es la utilización de combustibles limpios en los buses del SITM, e incluso la introducción de vehículos eléctricos al Sistema. Si bien la reducción inicial fue evidente, en los últimos tres años no se ha avanzado en el propósito de transformar el transporte público del Área Metropolitana de Bucaramanga en un sistema moderno, eficiente y ambientalmente sostenible.

En este escenario surge otro factor de riesgo para la movilidad sostenible: el incremento del transporte informal, tanto en vehículos particulares como motocicletas, sin transbordos, sin esperas, sin sobrecupo y puerta a puerta. El SITM desarticuló el sistema de rutas largas con múltiples paradas, por un modelo troncal que no previó alimentación en todos los sectores de la meseta, por lo que, obviamente, muchos usuarios se vieron “afectados” por los cambios y migraron a su transporte particular o informal. De otra parte, la opción de atender esta demanda insatisfecha se ha convertido en la fuente de ingresos de numerosas familias, y cada día crece más la participación de la informalidad como alternativa de trabajo para muchos.

En suma, el cambio de modelo de transporte es uno de los retos más grandes que enfrenta este territorio, para hablar de sostenibilidad urbana.

Proyección hacia una ciudad del posconflicto

Resumiendo lo planteado, tenemos una ciudad metropolitana de población creciente, con grandes dificultades naturales para reubicar adecuadamente a la población que aún habita zonas de alto riesgo, con bajo reconocimiento efectivo de los impactos del cambio climático y sin una agenda real que convoque al sector público y a la ciudadanía para afrontar acciones concretas de mitigación. ¿Qué hacer?

El norte, ¿solo vivienda para los pobres?

Recientemente, en el proceso de formulación del Plan de desarrollo de Bucaramanga 2015-2018, las organizaciones sociales y líderes que participan de la Asamblea Social⁶, identificaron las problemáticas de las comunas 1 y 2 del norte de Bucaramanga, como son: la confrontación de grupos de personas por el control del territorio, las disputas por el manejo del micro tráfico de drogas, el consecuente incremento del consumo de sustancias psicoactivas en la población juvenil, el uso y porte ilegal de armas y el aumento de riñas y conflictos intrafamiliares. Estas son algunas de las causas y consecuencias de los hechos violentos que se presentan.

Esa es la realidad social que vive el norte de Bucaramanga, y allí se encuentran la mayoría de las víctimas del conflicto armado que migraron a la capital de Santander en busca de una alternativa de supervivencia digna y pacífica. La caracterización realizada en 2012 al universo de víctimas del conflicto residentes en el municipio (estimadas en 14.000 familias) incluyó un ejercicio de cartografía social con la participación de los líderes de las organizaciones de víctimas, con el propósito de hacer un reconocimiento del territorio, ubicando en los espacios del mismo a la población víctima del conflicto.

El ejercicio permitió establecer que la mayor concentración de esas víctimas está en las comunas 1, 2, 3, 4 y 5, las áreas más deprimidas de la ciudad.

Frente a esta ubicación, son inmensos los retos planteados en la Política pública de vivienda y hábitat, formulada por la administración anterior y con vigencia hasta 2030:

1. Atender a los pobres históricos asentados desde hace décadas, a las familias desplazadas por la violencia y el reasentamiento de familias que habitan zonas de alto riesgo no mitigable.

⁶ La Asamblea Social es un colectivo calificado por su conocimiento, experiencia y profesionalismo, que contribuye permanentemente a mitigar la problemática en las comunas 1 y 2.

2. Generar la oferta de vivienda necesaria, en condiciones de dignidad y seguridad, para los viejos y nuevos hogares.
3. Mejorar la calidad de las viviendas, lograr la titularidad y el entorno apropiado de los asentamientos actuales legales y transformar los ilegales.
4. Implantar una ocupación densificada y ambientalmente sostenible de la ciudad.
5. Lograr una institucionalidad que responda eficiente y oportunamente.

En resumen, es necesario conformar una ciudadanía más organizada, deliberante y cooperante, para llegar, finalmente, a la ciudad ansiada, que progresa y es solidaria

Según el documento citado, en 1964 el promedio de integrantes por hogar estaba en 5,7, en 2005 en 3,7 y a partir de 2024 se estabilizará en 3,2 personas por hogar hasta 2030. Pero no todos podrán seguir viviendo en sus actuales viviendas, es necesario asegurar la vida de muchos de quienes se encuentran en zonas de alto riesgo no mitigable, de aquellos que viven en hacinamiento y de los que habitan precarios espacios arrendados. De los pobres históricos de la ciudad, los ciudadanos desplazados por la violencia, los hogares que han estado esperando la oportunidad de un techo digno y de un barrio totalmente terminado, y también, de los nuevos hogares que se construirán.

Para todos ellos es necesario y urgente generar nuevo suelo urbano en el Área Metropolitana, y establecer las alianzas necesarias para una ubicación apropiada, empezando por articular la institucionalidad pública. El mismo documentos de Política pública de vivienda y hábitat formulado en Bucaramanga, indica que el Área Metropolitana requeriría anualmente la construcción de 4.211 viviendas y la adecuación de 42 hectáreas para satisfacer la creciente demanda de soluciones habitacionales, cumpliendo la norma de cien viviendas por hectárea que propone el POT de segunda generación. En total, para garantizar vivienda a toda la población a 2025, se deberían construir 65.916 viviendas nuevas en 659 hectáreas.

El 37% del déficit actual de vivienda se localiza en los estratos 1 y 2, ya que no es dable desconocer que Bucaramanga es una ciudad con presencia mayoritaria de estratos medios, que también requiere vivienda de calidad. La mayor parte de los hogares demandantes de vivienda de interés prioritario y mejoramiento de vivienda se encuentran en las comunas Norte, Nororiental, Morrorrico y Sur Occidente (véase el mapa 3), así como en algunos sectores de los corregimientos (zona rural)

Las 168,5 ha destinadas a expansión urbana en el POT de segunda generación de Bucaramanga (tabla 1) se localizan en el norte de la ciudad, cerca al río Suratá, para construcción de viviendas en edificios. Esta área fue escogida por la disponibilidad del servicio de alcantarillado y la disposición de agua potable con la construcción del embalse de río Tona. Al mismo tiempo, en ese nuevo POT se suprimieron 162,39 hectáreas de suelo de expansión urbana cerca a la vía a la costa, en el norte de la ciudad, porque tienen pendientes muy altas y no son viables para la construcción de proyectos urbanísticos.

De cualquier manera, se requiere una intervención *metropolitana* en relación con la vivienda, y en particular con la vivienda social. El espacio disponible en Bucaramanga es insuficiente para albergar la demanda de vivienda en condiciones adecuadas, y bien lo define la ley 1625 de 2013 como una de las áreas temáticas de intervención que debe ser adoptada por el Área Metropolitana de Bucaramanga, como proyecto bandera, en la formulación del Plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial (Pemot).

Tabla 1. Áreas destinadas a la expansión urbana de Bucaramanga: decreto 078 de 2008 y POT 2013-2017

Decreto N° 078 de 2008					POT 2013-2027				
Clase de suelo		Área (ha)		%	Clase de suelo		Área (ha)		%
Urbano	Urbano	2.688,7	4.888	32	Urbano	Urbano	2.919,7	3.328	22
	Protección	2.199,2				Protección	408,3		
Expansión urbana		570,3	570,3	4	Expansión urbana		168,5	168,5	1
Rural	Protección	168,8	9.815	64	Rural	Protección	6.491,7	11.716	77
	Suburbano	536,0				Desarrollo rural	160,0		
	Prod. agric. y pecu.	9.110,5				Desarrollo o producción	5.064,6		
Total		15.272,7	15.272,7	100	Total		15.212,7	15.212,7	100

Confirmando mi propuesta anterior, reafirmando que es necesario cambiar el modelo de segregación social con el que se ha señalado al norte de Bucaramanga e incluso la ciudadela Nuevo Girón. La administración actual de la capital de Santander ganó las elecciones ofreciendo una alternativa de vivienda para “20.000 hogares felices”, que finalmente no concretó en el Plan de desarrollo, y tampoco se conocen avances efectivos en su implementación. Posteriormente se hablaba de 20.000 lotes para autoconstrucción, en un terreno que se sería dotado de todos los servicios e infraestructura comunitaria por parte de la administración municipal, incluyendo ciclorutas, parques y servicios sociales. Hoy, al parecer, no hay claridad de su desarrollo y se afirma que todo debe ser costeadado por la familia con el “acompañamiento” de la administración.

Por otra parte, en el Plan de desarrollo se propone mejorar parques y espacios públicos en las comunas 1 y 2 de Bucaramanga, proyectos que reciben con alegría y entusiasmo la comunidad, pero la segregación continúa. No hay ninguna política clara de desarrollo integral de estos sectores ni de aprovechamiento de áreas circunvecinas para el desarrollo de actividades que generen empleo y valor agregado. El frigorífico Vijagual ha sido el único proyecto empresarial importante ubicado en el norte de la ciudad, y ningún gobierno municipal ha aprovechado esta iniciativa para fortalecer allí una nueva centralidad productiva. De igual manera, la conexión directa de Bucaramanga con el Magdalena medio a través de la antigua vía del ferrocarril o corredor alternativo Bucaramanga-La Gómez, en alguna época denominado “supervía”, pasó al baúl del olvido de los últimos gobiernos locales con franca desestimación por parte del gobierno nacional, tanto como la vía a Cúcuta por el alto del Escorial. Todos estos eran proyectos que potenciarían el desarrollo del norte de Bucaramanga.

El planteamiento es consolidar el desarrollo de vivienda social como un hecho metropolitano, y promover no solo el mejoramiento de espacios públicos adecuados en el norte de Bucaramanga y en los desarrollos aislados donde se ha reubicado la población más pobre, sino otros servicios y actividades productivas que puedan motivar una integración social mayor y eliminar la carga de segregación que hoy caracteriza a estos sectores.

Zona rural metropolitana, una opción de vida digna y feliz

Como mencionamos al principio, el Área Metropolitana de Bucaramanga concentra su población en solo 4% del territorio de los municipios que la conforman. El terreno disponible para promover desarrollos productivos agropecuarios o agroindustriales, con buena calidad de vida, está ahí, a muy pocos minutos de la ciudad.

Todo el territorio rural de Girón y Piedecuesta, principalmente estos municipios por su topografía, está disponible para que mediante una acción metropolitana se generen nuevos corregimientos o zonas de desarrollo agropecuario, donde puedan reubicarse las familias que buscan mejores oportunidades y un espacio seguro. Es sabido que la actividad avícola, por ejemplo, está orientada a reubicarse en el Magdalena medio, por las dificultades de transporte y condiciones técnicas. Ese deseo de migrar puede ser una gran oportunidad para evaluar con el sector privado las condiciones necesarias para promover en terrenos rurales cercanos a la urbe, la ubicación de estas actividades productivas en un proyecto de sostenibilidad económica, ambiental y social.

En zonas rurales del Área Metropolitana existe la posibilidad de orientar sistemas agroforestales en desarrollo de una acción planificada y organizada en toda la cadena productiva. Frutales, sistemas silvopastoriles y cultivos de alto valor agregado pueden ser alternativa es estos terrenos, que hoy no tienen desarrollo intensivo.

Muchas familias podrían estar dispuestas a reubicarse, siempre que se garantice la infraestructura social necesaria y los modelos funcionales de la ciudad hacia sus zonas rurales, en condiciones favorables. Nuevas centralidades integrales pueden ser una alternativa en las zonas rurales del Área Metropolitana de Bucaramanga, mirando más allá de la nariz, hasta donde la visión nos lo permita.

Conectividad, el gran aliado

El elemento central para consolidar esta propuesta de una ciudad atenta a las necesidades de consolidación y progreso que genera el posconflicto, donde se minimice la segregación social y se generen nuevas oportunidades en la ciudad actual y en sus zonas rurales aledañas, es mejorar las condiciones de conectividad vial y digital.

Dentro de la ciudad, es inminente la necesidad de un sistema de transporte integrado, en el que se solucionen pronto las dificultades de MetroLínea, se avance en la integración real con todos los modos de transporte y se permita a cada rincón del territorio metropolitano acceder a las vías rápidas. Eso implica revisar totalmente el diseño inicial y los contratos suscritos en 2007, y generar un modelo propio que permita recuperar la confianza y el entusiasmo de todos los actores del proceso. No será fácil, pero hay que trabajar prontamente en ello.

Con ilusión se recibe la decisión de asumir el peaje de la antigua concesión Zona Metropolitana de Bucaramanga, y ojala del Idesan (Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander) también administrara el existente en la vía Rionegro-San Alberto. Las necesidades de infraestructura vial de la región son muchas, pero con estos recursos y otros instrumentos financieros disponibles, más una gestión apropiada, se podrían concluir la doble calzada La Virgen-La Cemento y el Anillo Vial Externo Metropolitano, cumpliendo dos importantes compromisos pendientes de integración metropolitana.

Existe una oportunidad maravillosa para lograr la conexión adecuada del norte de Bucaramanga con la meseta y concretar la llegada del Sistema de Transporte Masivo. Esta esperada infraestructura puede ser el detonante de esa propuesta de desarrollo industrial productivo que debería contemplarse para el norte. Existe también la posibilidad de habilitar un corredor totalmente nuevo, con su correspondiente planificación ordenada y sostenible. Es la mejor oportunidad que tiene el AMB –mediante el Pemot– de hacer algo realmente visionario y conectar extensas áreas de terreno rural en un modelo de planificación productiva y sostenible.

El agua, líder del ordenamiento territorial

Este reconocimiento esencial es la base del modelo de ciudad sostenible. Reubicar viviendas hoy presentes en zonas de ribera de ríos es fundamental. No obstante, también lo es la protección de dichas riberas, así como el manejo de las partes altas de las cuencas, donde se debe empezar a ordenar el recurso. Incluso, incentivos a la protección total de dichas áreas deben ser parte del planteamiento, previendo en caso necesario la reubicación, pero con la planificación adecuada y con garantía de derechos y de condiciones de vida para las familias que hoy explotan los terrenos que deben protegerse.

Delimitar el páramo, por ejemplo, es un avance importante. Declarar parques o zonas de manejo especial, también. Ordenar el recurso hídrico, fundamental. Pero no es posible hacerlo solo en el papel. Es una utopía pretender que dentro de estas áreas protegidas los campesinos vivan solo de disfrutar del ambiente limpio sin extraer de sus predios lo necesario para subsistir y progresar. Entonces, dichas acciones deben venir acompañadas de soluciones, en agricultura sostenible donde sea posible, o turismo ecológico o vigías del bosque, si es que existen los recursos para garantizar la sostenibilidad de estas acciones. De lo contrario, será necesario planificar un modelo de migración organizado, con alternativas de canje en áreas de producción.

Proteger el agua que alimenta el área urbana es una prioridad para el consumo humano. También lo es reintegrarla adecuadamente a las corrientes hídricas después de ser usada por los ciudadanos. Por ello, el plan de saneamiento debe ser una prioridad, lo cual implica evaluar las mejores alternativas de tratamiento de las aguas servidas, que hoy se contabilizan como pasivo ambiental del Área Metropolitana. Similar situación habrá que adelantar en las nuevas áreas de desarrollo, donde el pasivo debe estar controlado, pues muchas cumplen con el alcantarillado, pero una vez vertidas se olvidan que están aportando al deterioro ambiental global.

Consecuentemente, los programas de ahorro y uso eficiente del agua deben ser objeto de promoción, y corresponde al Área Metropolitana liderar la

organización de la prestación del servicio para lograr eficiencias en su administración.

Proteger las cuencas hidrográficas con modelos sostenibles y acciones directas que permitan al campesino mejorar sus condiciones de vida con una actividad de bajo impacto ambiental es tan importante como captar y tratar el agua para consumo humano. Proteger la fuente es proteger la viabilidad futura de dichas grandes y costosas infraestructuras, por tanto, no debe subvalorarse. De igual forma, un consumo eficiente y un sistema de tratamiento de aguas servidas son prioridades en la agenda de primera línea para el Área Metropolitana de Bucaramanga.

Sostenibilidad económica, al orden del día

Final, u originalmente, el asunto pasa por mantener los indicadores de empleo y calidad de vida, superando los índices de informalidad que hoy registra el Área Metropolitana de Bucaramanga. Si bien la ciudad muestra unos datos envidiables en el contexto nacional, lo cierto es que más de 55% del empleo local no está vinculado a una actividad económica formal, lo cual lleva a que proliferen acciones urbanísticamente no deseables como las ventas ambulantes sin control o la piratería en el transporte. Además, ese tipo de actividades se convierten en metralla de una bomba de tiempo, pues la práctica de eludir los aportes al sistema de seguridad social que regularmente corresponde a esas actividades informales generará en el futuro un déficit mayor en la balanza social del país.

Es necesario profundizar en el análisis del problema de la informalidad y apoyar las acciones en las que ha venido insistiendo la Cámara de Comercio de Bucaramanga para promover la formalización empresarial y el trabajo independiente con conciencia de aportes y beneficios sociales futuros. Las micro y famiempresas soportan el desarrollo productivo del Área Metropolitana en los sectores tradicionales, por lo que la agenda del gobierno regional y local debe incluir incentivos y apoyos a su formalización.

Un modelo de ciudad sostenible no es acción a corto plazo

Para responder a la gran expectativa que genera la posibilidad de vivir sin enfrentamientos armados en el campo colombiano, sin minas antipersona, sin la angustia del secuestro y la extorsión por parte de guerrillas armadas, sin viudas y huérfanos de policías y soldados abatidos en combates y sin los nefastos impactos ambientales del narcotráfico y la voladura de oleoductos a cargo de dichos grupos, hay que prepararnos conscientemente y generar una mesa de trabajo que llegue también a “acuerdos fundamentales” de toda la sociedad para el desarrollo, que han de mantenerse, por lo menos, durante los próximos cinco gobiernos.

No basta con hacer grandes inversiones en infraestructura de control de erosión o control de cauces: la solución no debe ser solo la construcción de moles y moles de concreto. Hay una bomba social que debe ser desactivada y que encuentra su metralla en el bajo nivel de los desarrollos habitacionales carentes de hábitat apropiado, la falta de empleo digno, la ausencia de una respuesta oportuna a las necesidades de salud, educación y recreación con calidad, la subvaloración de las inversiones en apoyo psicosocial y resolución de conflictos locales, pero ante todo, en la falta de una conciencia colectiva en torno a la real problemática social y ambiental que nos afecta a todos.

Nuestro peor error en la política pública es considerar prioritarias las “obras” que se inauguran y generan procesos de contratación pública, frente a los procesos reales de planeación del desarrollo y atención de las situaciones críticas de la familia y la complejidad humana. Alejar a los pobres y eludir la responsabilidad de toda la sociedad en su integración es lo que nos separa de una verdadera paz para Colombia.

Los temas de la agenda en la ciudad del posconflicto deben ser la eficiencia energética, la gestión integral de residuos sólidos, el ahorro y uso eficiente del agua, el tratamiento de los desechos líquidos y sólidos, la movilidad sostenible que integre efectivamente el territorio, el desarrollo sostenible de las áreas rurales próximas a la ciudad y una planeación integral del Área Metropolitana que garantice hábitat seguro, la reducción de la segregación

social y la atención los derechos fundamentales, la familia y la calidad de vida urbana, en el marco de un ordenamiento territorial sostenible y estable.

Construir esa agenda de mediano plazo, ante la ausencia de acuerdos sobre las ciudades en las negociaciones del gobierno nacional y la guerrilla de las Farc, es nuestra responsabilidad.



Foto: Juan Felipe Gómez Pardo.

LOS RETOS FUTUROS DE BUCARAMANGA

Amado Antonio Guerrero Rincón

Introducción¹

Inicialmente, habría que afirmar que uno de los resultados exitosos del proceso de paz entre el gobierno nacional y las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) –con su énfasis agrario-rural– y comienzo del periodo del posconflicto, cuyo horizonte de futuro nos ocupará durante las próximas dos décadas, es el haber logrado el reconocimiento de la necesidad de reorientar el modelo de desarrollo, que al igual que el conflicto armado lleva implementándose en el país durante más de sesenta años. Es decir, de ese modelo que se escogió en los años cincuenta del siglo veinte, que en lo económico privilegió la ciudad sobre lo rural, dividió al sector agropecuario en un desarrollo dual que asoció lo moderno con lo comercial-capitalista y lo tradicional con lo atrasado-economías campesinas de subsistencia, y en lo social con la exclusión política y del acceso al poder del estado a vastos sectores sociales.

En este sentido, no es de extrañar que la base del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, sea el reconocimiento explícito de incorporar como parte de la nación a esos

¹ Este documento se elaboró para la serie de foros organizados por el Foro Nacional Ambiental y la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), sobre “Las ciudades y el posconflicto en Colombia”, en uno de los cuales se trató el caso de la ciudad de Bucaramanga.

territorios y sociedades que comúnmente se han denominado como los de la Colombia profunda, que habían sido excluidos de los beneficios con los cuales se asocia el desarrollo económico y social: conectividad-vías de comunicación-transporte, presencia e institucionalidad del estado en cuanto a la prestación de servicios públicos y sociales, tales como seguridad y justicia, profundización de la democracia, participación y acceso al poder político, etcétera. En últimas, hubo consenso sobre la premisa elemental de que esa realidad rural en que se mantiene esa Colombia profunda, con altos niveles de atraso y con los más altos índices de pobreza multidimensional, no es el resultado de un destino atávico que las mantenía encadenadas por siempre, sino el producto social de un modelo de desarrollo económico y de unas políticas públicas concretas que se han venido implementando durante varias décadas, y que si son modificadas esa realidad puede comenzar a cambiar.

Hay que anotar sin embargo que la comprensión del posconflicto debe plantearse en dos dimensiones: la primera está estrechamente relacionada con el objetivo de saldar las deudas históricas que se tienen con el campo, para potenciar un nuevo modelo de desarrollo rural y de inclusión política de sus sectores sociales; la segunda, con la preocupación existente sobre si será posible alcanzar esa “paz estable y duradera” que se persigue, sin incorporar integralmente los escenarios urbanos donde reside más del 78% de la población colombiana (Dane, 2014)² y se produce más del 85% del producto interno bruto del país³. Cabe anotar al respecto que desde el inicio mismo del proceso de discusión de la agenda establecida para el fin del conflicto con las Farc, diferentes sectores académicos y políticos llamaron la atención

2 Porcentaje muy por encima del promedio mundial, calculado en 51,3% según las Naciones Unidas (ONU, 2014). Proyecciones de la Misión de ciudades del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para Colombia indican que para 2050 la población urbana del país será de 86%.

3 El Banco Mundial considera que en los últimos cuarenta años, las actividades en los centros urbanos han aportado, en promedio, más de 50% del crecimiento del producto interno bruto (PIB) nacional, y según el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), actualmente, el 85% del PIB nacional se genera en las ciudades. Cfr. Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), 2014: 7-9.

sobre la necesidad de inscribir este proceso en un contexto más amplio que permitiera reflexionar sobre todo lo relacionado con la reorganización del actual régimen político colombiano, básicamente en relación con el ordenamiento político territorial para oxigenar la discusión sobre la autonomía regional –más allá de la profundización de la descentralización– y la necesidad de reformar el régimen municipal colombiano para hacerlo más acorde con la dinámica de crecimiento urbano del país, especialmente en lo relacionado con la gobernanza territorial, la articulación urbano-rural y el papel de las ciudades, grandes e intermedias como centros motores dinámicos del desarrollo regional en sus áreas de influencia directa.

Se abogó desde entonces⁴, para que las ciudades no fueran excluidas y marginadas como escenario territorial del conflicto armado⁵ y para que, en

4 En esta perspectiva, han sido especialmente activos los investigadores adscritos al Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, cuyo director Carlos Patiño Villa, señalaba en 2013 que: “las ciudades son parte y escenario del conflicto armado, tienen que ver con la constitución y reclutamiento de milicianos, con el asunto de las economías ilegales, con la construcción de redes de apoyo político y con las demandas sociales, políticas y económicas de cara al Estado”. Más adelante sostenía: “no es posible construir un posconflicto sin un modelo de cohesión social que sea claro, en el que el estado tenga un protagonismo real, lo cual es menos factible si no se hace pensando en el contexto de las ciudades y sobre todo de las grandes áreas urbanas”. Cfr. Carlos Alberto Patiño Villa, 2013.

Igualmente hay que señalar el Programa Nacional de Ciudades y Posconflicto (PCP) de ONU-Habitat en Colombia, que en consideración del coordinador de ONU-Habitat Colombia, Édgar Cataño Sánchez, busca: “La construcción de la paz por medio de instrumentos e intervenciones que disminuyan las inequidades, fortalezcan la integración urbano-rural y consoliden el potencial económico del Sistema de Ciudades”. Cfr. <http://es.unhabitat.org/programa-nacional-de-ciudades-y-posconflicto-de-onu-habitat-inicia-en-tres-ciudades-de-colombia/>

5 ¿Cómo desconocer el impacto y las transformaciones violentas que ha tenido en el espacio urbano el proceso de desplazamiento de más de seis millones de habitantes (14% de la población total) de sus lugares de origen y habitación, con las problemáticas relacionadas con el desempleo, la informalidad, los conflictos y la inseguridad, la proliferación de asentamientos precarios, la invasión del espacio público?, etcétera, dinámica que algunos analistas han sintetizado en lo que han denominado como “el crecimiento de la ciudad informal”. Véase, Torres Tovar *et al.*, 2009.

consecuencia con lo anterior, se consideraran como parte activa del conjunto de transformaciones económicas, sociales e institucionales que se requerían para la construcción de la paz estable y duradera a partir de la creación de un nuevo modelo de cohesión social que abordara específicamente las problemáticas sociales urbanas, no solo las relacionadas con la atención de las demandas reales de la economía, la cohesión social, la seguridad ciudadana que conlleva la participación política, la desmovilización y la reintegración social de la población desmovilizada, sino, también las que nos reúnen en este foro: segregación, sostenibilidad ambiental-cambio climático, gobernabilidad y corrupción.

El caso de Bucaramanga

Si se asume el posconflicto como el escenario en el cual sea posible la construcción de la paz, y esta a su vez como la búsqueda de un desarrollo económico y social más sostenible en todos los sentidos, el caso de Bucaramanga y su área metropolitana puede ser emblemático para este tipo de análisis, por dos razones: primera, porque en alguna medida reúne las bondades de un proceso de desarrollo concentrado en lo urbano y que está en una senda de crecimiento económico con muy buenos indicadores sociales; segunda, porque es un ejemplo de lo que seguramente llegarán a ser las ciudades del futuro con las dinámicas de una excesiva concentración de población urbana en su territorio, con estructuras urbanas que están llegando a los límites de su crecimiento físico, dejando como saldo enormes problemas ambientales y dependientes de entornos rurales frágiles con los que no han podido interrelacionarse armónicamente.

De hecho, actualmente en Bucaramanga y su área metropolitana, de los 1'113.522 habitantes del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), 94,44% son urbanos (1'051.685 habitantes), y solo 5,56% habita en el sector rural⁶, cuando las proyecciones de ONU-Habitat es que en el resto de las ciudades de América Latina solo se llegará a este guarismo en la década del 2050, cuando

6 En el caso específico de la ciudad de Bucaramanga, la concentración de la población urbana respecto de la rural es aún más acentuada.

más de 90% de la población vivirá en las ciudades, mientras que en Colombia lo hará el 85%. Es decir que Bucaramanga y su área metropolitana alcanzaron dichos toques mucho antes que cualquier otra ciudad de América Latina, con todo lo que ello implica en términos de la existencia de una cultura completamente urbana⁷. Un indicador pertinente a la problemática derivada de la concentración urbana de la población es el relacionado con la seguridad alimentaria de los habitantes de estos territorios. En el caso de Bucaramanga, allí solo se produce un equivalente a 4,75% de los alimentos necesarios para sus habitantes, mientras el 95,25% restante se trae de otros municipios del departamento o del país, para no referirnos a las importaciones de buena parte de la canasta alimentaria en la que está inmerso todo el país.

En la medida en que Bucaramanga es una ciudad intermedia, sobre la cual aún es posible hacer ejercicios de planeamiento urbano y establecer políticas urbanas⁸ que contribuyan a la solución de sus problemáticas es-

7 En la ponencia que Joan Clos, director de ONU-Habitat, dictó el 18 de junio de 2016 en Quito, en el marco de los eventos preparatorios de la Conferencia Mundial Habitar III, escribía: “El 55% de la población es urbana y esto va a continuar, y la cultura del planeta es urbana aunque no vivas en la ciudad, porque la cultura con la que convivimos en el mundo es fruto de la urbanización. La democracia se generó con la ciudad, la industrialización se generó con la ciudad, el feminismo se generó con la ciudad, los derechos humanos se generaron con la ciudad... con la convivencia colectiva de los humanos, con un trabajo colectivo. Las sociedades anónimas, los sindicatos, lo que forma parte de la esencia de la sociedad moderna es una cultura urbana, (...) somos urbanos, aunque vivamos en el campo (...) ya utilizamos el whatsapp o el twitter aunque vivamos en el campo”. <https://observatoriohabitat3dotorg.files.wordpress.com/2016/07/joanclosponencia.pdf>

8 El Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo, ha concentrado sus esfuerzos de apoyo en iniciativas como el de “Ciudades emergentes y sostenibles”. <http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/iniciativa-ciudades-emergentes-y-sostenibles,6656.html>. Cfr. “Guía metodológica Iniciativa ciudades emergentes y sostenibles”. BID. 2012. <http://www.igc.org.ar/metropolitanolerma/Docs/1.Info-Referencia/ICES-BID/ICES-GUIAMETODOLOGICA2012.pdf>. Como parte del desarrollo de esta iniciativa, Findeter ha venido desarrollando el programa de “Ciudades sostenibles y competitivas”, en la que está incluida la ciudad de Bucaramanga. http://www.findeter.gov.co/ninos/publicaciones/como_surge_la_plataforma_de_ciudades_sostenibles_y_competitivas_pub

tructurales que ponen en riesgo no solos éxitos del pasado, sino también la sostenibilidad de su futuro, en esa medida, esta ciudad podría ser un modelo, un laboratorio social, para hacer estos ejercicios de planeamiento urbano que permitan alcanzar la meta establecida en el objetivo 11 de los Objetivos de desarrollo sostenible recientemente adoptados, el cual establece que hay que “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”⁹. O los objetivos que persigue ONU-Habitat con el Programa nacional de ciudades y posconflicto, como son los de “generar nuevas oportunidades económicas para la población, estrechando vínculos urbano-rurales y fortaleciendo la gestión de la espacialidad a través de instrumentos y políticas de planeación, financiamiento y gobernanza”. O para reflexionar sistemáticamente sobre las problemáticas asociadas a la urbanización de las ciudades que Philipp Rode definió, en la reciente Cumbre mundial de líderes locales y regionales, como uno de los dos grandes retos del mundo, junto al del cambio climático, o sencillamente para alcanzar lo que pregona el Acuerdo de paz: “el desarrollo de las condiciones para el buen vivir”.

Con referencia al primer aspecto, el de su auge económico y logros sociales, entre los estudios que se han hecho recientemente para analizar las razones del éxito económico y social de Santander¹⁰ y de Bucaramanga par-

9 Cfr. “Objetivos de desarrollo sostenible, Colombia. Herramientas de aproximación al contexto local”. <http://www.humanumcolombia.org/wp-content/uploads/2016/01/ODS-Colombia.compressed.pdf>, en especial la Unidad 3. “Demografía y hábitat”, pp. 68-82.

10 De acuerdo con el “Escalafón de competitividad departamental” de la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), Santander es la cuarta economía del país entre treinta y dos departamentos. Para el Consejo Privado de Competitividad, que elabora el índice departamental de competitividad, el departamento está en el cuarto lugar entre veinticinco. En el nuevo índice departamental de innovación del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Observatorio de Ciencia y Tecnología, ocupa el tercer lugar entre veinticinco departamentos.

En términos sociales, los indicadores regionales también son muy positivos en relación con el país, según el Dane, MSPS y DNP: la incidencia de la pobreza (2014) es de 19,6% frente a 28,5% del país; la pobreza extrema (2014) 5,1% frente a 8,1% nacional; el índice Gini es de 0,497%, frente a 0,538 del país; el desempleo (2014) de 6,5%, frente a 9,1%; la cobertura del régimen subsidiado (MSPS, 2013), es de 99,4% frente a 98,3%; el PIB per cápita es de 28'599.401, frente a 15'564.952 (Dane, 2014, pesos corrientes), el segundo más alto del país, después del de Bogotá.

ticularmente, hay que destacar la investigación realizada por el Banco Mundial, referida al proyecto Base de conocimiento de ciudades competitivas del Banco Mundial (CCKB) y publicado en 2015. En él se afirma que:

Bucaramanga logró convertir una amenaza a su existencia –la erosión de su base económica tradicional– en una oportunidad para reinventarse, convirtiéndose en una ciudad competitiva a nivel global, con la tasa más acelerada de producto interno bruto y de empleo en Colombia y una de las más aceleradas de todo el hemisferio occidental. De acuerdo con las tendencias de crecimiento actuales, Bucaramanga bien podría encontrarse en el camino de convertirse en una economía metropolitana de altos ingresos dentro de la próxima década (Banco Mundial, 2015: 2)¹¹.

De hecho, en 2014 la ciudad de Bucaramanga registró una incidencia de pobreza de 8,4% y de pobreza extrema de 1,1%, el coeficiente Gini es de 0,407, el más bajo entre las principales ciudades del país, su tasa de desempleo fue de 7,9% en 2015 y hay una tendencia a la disminución de la tasa de informalidad en forma más acelerada que el resto de las trece áreas metropolitanas del país (DNP, 2015)¹². En términos de indicadores, en el índice de prosperidad urbana (IPU), elaborado por ONU-Habitat, Bucaramanga ocupó el segundo lugar con 63,25 puntos, detrás de Bogotá, con 67,18 puntos. Por sectores, en el Reporte mundial de las ciudades de ONU-Habitat 2012/13, en el de Equidad e inclusión social (que incluye los subíndices equidad económica:

11 El estudio asocia las razones del éxito directamente con la capacidad de redireccionamiento estratégico de su desarrollo económico, al pasar de una economía dependiente de las industrias manufactureras como las confecciones, el calzado y los productos agrícolas que eran poco dinámicas, a identificar industrias con ventajas competitivas enfocándose en sectores “como las tecnologías de la información y de la comunicación que son jóvenes e innovadoras, un sector agroindustrial exitoso, conocimientos *know-how* avanzados en la industria del gas y del petróleo, aumento del turismo y una industria médica y de salud”, aprovechando los altos niveles de capital humano existentes en la región.

12 El índice de pobreza monetaria es de 9,1%, el más bajo entre las principales trece ciudades del país; el valor agregado por habitante es el segundo, con 18,8, después de Bogotá: 19,7.

coeficiente de Gini y tasa de pobreza), inclusión social (vivienda en tugurios y desempleo juvenil) e inclusión de género, Bucaramanga ocupó el primer lugar con 72,207, por encima de Bogotá que obtuvo 70,058 puntos. En calidad de vida, se ubicó en el cuarto puesto entre las ciudades colombianas con 57,204 puntos¹³, por detrás de Medellín con 63,797, Bogotá (60,379) y Cartagena: 60,059. El lunar, sin lugar a dudas, fue en el sector medio ambiente, donde estaba en el puesto trece, con 47,926, por debajo inclusive de la media nacional que fue de 49,964 puntos.

A partir de lo anterior, ¿se puede inferir que Bucaramanga y su área metropolitana es un caso exitoso para presentar como modelo de ciudad, equitativa e incluyente socialmente?, o solo es el resultado de lo que el director de ONU-Habitat, Joan Clos, afirmaba en el acto de inauguración de la mencionada Cumbre, cuando afirmaba que:

“El modelo actual de ciudad es el de una especializada en territorios y castas sociales y no en la convivencia y en la diversidad”. Y que “el paradigma urbanizador actual no es ambientalmente sostenible, ni asequible y fomenta las desigualdades urbanas que añaden tensiones a la convivencia en las ciudades”¹⁴.

La segregación espacial

Una de las mayores preocupaciones que suscita la tendencia hacia la existencia de un mundo cada vez más urbanizado es la relacionada con el modelo de ciudad que estamos construyendo, en el que no solo se reflejan las relaciones de poder, sino también la visión que tenemos sobre la sociedad, que constituyen la base de las relaciones sociales, pues hay claridad sobre la necesidad de modificar dicho modelo para hacer tránsito del actual, caracterizado por

¹³ Las coberturas de servicios públicos básico son del 99,7% en acueducto, 100% en alcantarillado, 95,5% en gas y 100% en recolección de basuras.

¹⁴ Aparte de establecer que el crecimiento urbano debe ser “compacto, conectado y coordinado” y de señalar los enormes desafíos sociales, ambientales, esquemas transporte y movilidad, gobernanza, seguridad, etcétera.

el crecimiento, la expansión y la desigualdad, hacia uno más sostenible: compacto, conectado, equitativo, inclusivo y democrático.

La pregunta que es necesario formularse es si se puede hablar de ciudades prósperas y sostenibles, cuando segmentos significativos de su población viven en pobreza, privación y marginalidad, como en el caso de Bucaramanga y su área metropolitana¹⁵. Es obvio que no, y en este sentido nos referiremos a uno de los principales problemas que enfrenta, la *segregación*, pues un estudio de la CDMB-CITU-Experiencia Local, concluía que en 2013 en el Área Metropolitana de Bucaramanga había doscientos treinta y seis asentamientos precarios¹⁶ (invasión, urbanizaciones ilegales, y aún los auspiciados por políticas oficiales-institucionales a partir de los albergues transitorios), con una población de 130.549 personas, más ciento veintiún barrios precarios con 159.853, para un total de 290.402 personas viviendo en condiciones de precariedad¹⁷ (tabla 1).

Tabla 1. Asentamientos y barrios precarios en el Área Metropolitana de Bucaramanga: población y localización

Ciudad	Sectores	Asentamientos precarios	Población	Barrios precarios	Población	Población total
Bucaramanga	23	114	67.913	77	114.040	181.993
Girón	10	63	33.500	13	15.529.	49.029
Floridablanca	6	43	18.781	23	18.762	37.523
Piedecuesta	4	16	10.315	8	11.512	21.837
Total	43	236	130.549	121	159.853	290.402

Fuente: CDMB-CITU-Experiencia Local, 2013.

-
- 15 Según ONU-Habitat, el 14% de la población de las ciudades colombianas vive en tugurios, según reportó el estudio de la ONU.
- 16 Caracterizados por la inexistencia de elementos básicos dentro de los asentamientos humanos que miden una vida digna de las ciudades, en términos de la habitabilidad digna, segura, funcional, saludable y articulada.
- 17 En 64,4% de los casos el origen de la precariedad de estos asentamientos se asociaba con urbanizaciones ilegales, 24,4% con invasiones y 10,2% como resultado de políticas oficiales.

Especificando aún más, el estudio en mención señalaba que:

En el caso específico de Bucaramanga, sobre una población de 518.370 habitantes urbanos, el 13% estaban en asentamientos precarios y el 22% en barrios precarios, es decir un 35% del total de la población. En el caso de Girón, de 143.206 habitantes urbanos, el 23% estaba en asentamientos precarios y el 11% en barrios precarios, para un total de 34%. En Floridablanca, de 252.065 habitantes urbanos, el 7% vivía en asentamientos precarios y el 7% en barrios precarios, para un total de 14%. En Piedecuesta de 109.924 habitantes urbanos, el 9,5% está en asentamientos precarios y el 10,5% en barrios precarios, para un total del 20% en tal situación¹⁸.

Desde la perspectiva social y económica, 12% de la población metropolitana estaba viviendo en lugares sin servicios públicos adecuados, vulnerables ante los movimientos de remoción en masa, inundaciones, ausencia de espacios públicos, equipamientos y alejados en las periferias de los municipios metropolitanos, con altas tasas de informalidad laboral y desprotección en salud y educación. Con referencia al tipo de amenazas específicas de los asentamientos precarios, se encontró que del total del Área Metropolitana de Bucaramanga, 66% lo estaban por remoción en masa y 15% por inundación (tablas 2 y 3).

Hay que señalar que esta no es una problemática reciente, sino el resultado del modelo de ciudad que se ha venido configurando inercialmente sin una planificación urbana. La Corporación para el Desarrollo de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) estima que en el Área Metropolitana el número de asentamientos precarios pasó de ochenta y ocho en 1988 a doscientos cincuenta y uno para el año 2010, y que en 2016, según la intensidad con que se presente

18 Estudio de Citu-Experiencia Local, CDMB, Bucaramanga 2013. En 2010, ya se había hecho un estudio al respecto: "Asentamientos precarios en el Área Metropolitana de Bucaramanga: modelo de entendimiento y proposición integral hacia la ciudad sostenible", CDMB, Bucaramanga, 2010. La problemática de los asentamientos precarios es analizada en el Plan integral de desarrollo del Área Metropolitana de Bucaramanga, "Dime", Bucaramanga, 2014: 54, 55.

el fenómeno de la Niña, hay cerca de trescientos asentamientos subnormales que afrontan vulnerabilidad frente a las lluvias.

Parte de la explicación de esta problemática, que parece no encontrar solución a partir de las políticas de reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo no mitigable, es la falta de acceso de los más pobres a tierras urbanizables, es decir a la escasez de suelos urbanizables, lo que se traduce en la dificultad de ampliar las áreas de expansión urbana o el desa-

Tabla 2. Relación de los asentamientos y barrios con relación a la geomorfología territorial/amenaza (porcentajes)

Ciudad		Relación geomorfología del territorio				Amenaza		
		Cuenca hídrica	Ladera	Península	Meseta	ARM	Inundación	CA
Bucaramanga	AP	16	69	7	8	36,3	5,1	14,2
	BP	6	80	7	8	55,5	4,1	
Girón	AP	29	60	5	6	12,4	6,8	
	BP	23	62	8	8	2,4	2,4	
Floridablanca	AP	14	84		2	11,5	1,7	
	BP	0	96		4	10,6		
Piedecuesta	AP		88		12	5,5	0,9	
	BP		75		25	3,3		

AP: asentamientos precarios; BP: barrios precarios; ARM: amenaza por remoción en masa; CA: conflicto armado.

Los otros factores explicativos como causales del desplazamiento de los primeros habitantes de estos asentamientos son el social/económico y el ambiental/desastres naturales.

Fuente: CDMB-CITU-Experiencia Local, 2013.

Tabla 3. Asentamientos precarios según localización en zonas con amenazas naturales

Tipo de asentamiento	Bucaramanga		Floridablanca		Girón		Piedecuesta		AMB	
	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
AP en ARM	86	76,11	27	62,79	29	46,03	13	81,25	155	65,96
AP en AI	12	10,62	4	9,3	16	25,40	2	12,5	34	14,47
Totales	113	100	43	100	63	100	16	100	235	100

Q: cantidad; %: porcentaje de participación; AP: asentamientos precarios, ARM: amenaza por remoción en masa.

Fuente: CDMB-CITU-Experiencia local, 2013.

rollo de proyectos de programas de vivienda de interés social, lo que está consolidando un modelo de ciudad dispersa y periférica hacia el resto de municipios conurbanos para los estratos más bajos, por un lado. Y, por el otro, de densificación de la meseta de Bucaramanga, es decir de desarrollo vertical –construcción en altura–¹⁹, como apuesta para la generación de unidades de vivienda para estratos 4, 5 y 6, auge de centros comerciales y hoteles, lo cual se está haciendo sin que exista algún plan de renovación urbana, sino bajo la modalidad predio a predio que potencia los problemas funcionales en términos de redes de infraestructura de servicios públicos, movilidad y transporte, ambientales, paisajísticos y espacio público.

Resulta obvio concluir entonces que en un escenario de posconflicto, ese 35% de los habitantes del Área Metropolitana de Bucaramanga pudieran aspirar a gozar de las mismas oportunidades de tener una vida en paz, sin el miedo y la amenaza constante de los deslizamientos y de las inundaciones, y seguramente a gozar de unos servicios públicos y sociales, oportunidades laborales y mejoramiento de sus ingresos, condiciones de seguridad, etcétera, similares a los demás, es decir a su reconocimiento como ciudadanos al igual que los demás habitantes del Área Metropolitana de Bucaramanga, en términos de derechos y deberes a nivel general, y del “derecho a la ciudad” en términos específicos.

La gobernanza territorial

Un segundo nivel problemático es el asociado con la *gobernanza territorial de las ciudades*. Es de anotar que a medida que avanzaba el proceso de discusión para la terminación del conflicto iba siendo claro que el escenario de la construcción de la paz estable y duradera debían ser los territorios, y que el éxito

19 El hecho que Bucaramanga sea reconocida a nivel nacional por tener una “clase media” relativamente consolidada ha potenciado la construcción de vivienda para los estratos 3 y 4, que representan 57,3%, el indicador más alto del país frente al resto de ciudades de rango similar como Cartagena, Cúcuta, Pereira. Este indicador contrasta, por ejemplo, con el del déficit habitacional urbano, en el cual Santander es el segundo departamento con el mayor déficit habitacional de la región, con 14,25%.

de este proceso dependería de las formas como se implementen los acuerdos en las diferentes regiones del país, es decir que las bases de esta transición deberían tener un enfoque territorial y descentralizado. En esa medida, desde diversos sectores académicos y políticos se comenzó a llamar la atención sobre las enormes dificultades que se preveían entre la existencia de un régimen municipal fortalecido a partir de la Constitución de 1991 y la realidad de un proceso de crecimiento urbano concentrado en las ciudades, cuyas problemáticas desbordaban esos límites municipales que se contemplan en el actual ordenamiento político del país.

El caso que nos ocupa también es emblemático al respecto: el diagnóstico actual concluye que somos una “ciudad con cuatro municipios”, que dejó de ser eficiente en el uso de los recursos públicos, ineficaz en el manejo de los procesos administrativos, desestructurada territorialmente y sin mayores niveles de articulación con su entorno inmediato, especialmente con la zona de influencia directa, los municipios de Lebrija, Rionegro, Los Santos y Tona y el eje Bucaramanga; todo lo cual se traduce en enormes dificultades de las entidades territoriales para cumplir con la función social y los fines y objetivos, que como parte de un estado social de derecho se le asignan en el ordenamiento jurídico del país a los entes municipales. En esta perspectiva, hay que anotar que el Área Metropolitana de Bucaramanga como ente jurídico²⁰ ya no responde a las exigencias que demanda la planeación y coordinación de las políticas interinstitucionales de los municipios del Área, y que los nuevos requerimientos han rebasado sus funciones y competencias, situación evidente en numerosos aspectos.

20 Aun cuando con la expedición de la ley 1625 de 2013, que estableció el nuevo régimen para las áreas metropolitanas, se le otorgaron mayores funciones y capacidades a estas entidades al establecer que debe “programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable, racionalizar la prestación de servicios públicos y ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social”, todo lo cual debe traducirse en la formulación y adopción del Plan integral de desarrollo metropolitano y del Plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial, es evidente que estamos frente a una realidad: sin importar que somos una ciudad conurbada, las instancias de planificación y coordinación metropolitanas quedan supeditadas a la autonomía territorial de cada uno de los municipios que la conforman.

La problemática que aqueja al Área Metropolitana es compleja y diversa, pero en aras de la brevedad solo se hará referencia a tres aspectos: movilidad, gestión de recursos sólidos y sostenibilidad-uso del suelo. En lo que tiene que ver con el primer aspecto, el de *la movilidad*, la racionalidad económica y la eficiencia administrativa con la que ha sido manejado el Sistema Integrado de Transporte Masivo es objeto de continuo debate y controversia, y lo peor, la calidad del servicio es cuestionada por los usuarios y la sostenibilidad financiera de la empresa a veces se pone en duda. Es claro que la solución al problema de la movilidad trasciende el enfoque centrado en infraestructura y transporte, pues este está estrechamente relacionado con el modelo de ciudad que se quiere construir para el futuro: compacta, conectada y coordinada o extensa y difusa. Y en particular con la forma como se organizan en el territorio las funciones de producción, habitabilidad-entretenimiento y provisión de bienes y servicios, pues son estas definiciones las que determinan las necesidades de desplazamiento de un lugar a otro de la población o los recorridos que debe hacer para acceder a los centros de producción-empleo y a la distribución de bienes y servicios.

En relación con la *gestión de los residuos*, particularmente los sólidos, no ha sido posible encontrar una solución viable, a pesar que desde 2011 se ordenó el cierre del relleno sanitario el Carrasco. Las declaratorias de emergencias sanitarias han sido usadas reiteradamente para prolongar el uso de este sitio de disposición final de residuos sólidos, sin que haya consenso ni sobre la localización del nuevo sitio ni tampoco sobre el modelo tecnológico que se escogerá. Pero en este caso, al igual que en el anterior, la problemática no tiene que ver solo con el sitio para la disposición final, pues la gestión de los residuos incluye las 3R: reducir, reutilizar y reciclar, y en estos aspectos se ha avanzado muy poco, aun cuando hay ejemplos que construyen, a partir de estos residuos, modelos de negocios y empleo para amplios grupos poblacionales articulados con sectores industriales, y son, además, paradigmas en el manejo ambiental de los rellenos sanitarios.

En lo que hace al *uso del suelo*, es claro también que la proliferación de asentamientos subnormales, la localización de población asentada en áreas

de alto riesgo por inundación o remoción, y el déficit de suelo urbano para atender la demanda de vivienda para los sectores menos favorecidos, no se solucionará –o al menos atenuará– en el marco de las políticas municipales actuales, sobre todo en el caso de Bucaramanga, si se considera el nivel de crecimiento de la población clasificada en los estratos 1 y 2 en este municipio y la escasez de suelo urbanizable.

Igualmente problemática es la *especialización del territorio* en términos de la espacialización económica, pues no hay ninguna racionalidad en el hecho que una ciudad conurbada deba tener cuatro áreas industriales, por ejemplo, una por cada municipio como lo exige la ley, con lo que ello implica en términos de dotación y construcción de la infraestructura requerida para que estas áreas sean relativamente exitosas. Es claro entonces que la problemática relacionada con el uso del suelo y la espacialidad de las actividades económicas urbanas debe ser objeto de un tratamiento como una única ciudad, para contribuir a superar las *disfuncionalidades, deseconomías* y graves problemas sociales y ambientales que se presentan en diversas áreas del Área Metropolitana de Bucaramanga.

Es de anotar al respecto que desde hace más de una década se ha venido impulsando la iniciativa de modificar el carácter de las entidades territoriales actuales para convertirlas en un distrito metropolitano que modifique la estructura administrativa actual con la superposición de secretarías y entidades (planificación, infraestructura, circulación y tránsito, servicios, entre otras), la existencia de múltiples planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y planes de atención básica, la diversidad de empresas para atender los servicios de acueducto, recolección y disposición de residuos sólidos, y el transporte público, etcétera, y proponga un nuevo modelo urbano de organización territorial sobre la base de una visión de ciudad compacta, conectada y coordinada que alcance una mayor eficiencia de las instituciones políticas y administrativas, construya una sociedad más equitativa e incluyente y una organización espacial del territorio racional y eficiente, y obviamente una mejor calidad de vida para el conjunto de la población.

La ciudad y el desarrollo regional

Terminaré con unas anotaciones relacionadas con el papel que podría cumplir una ciudad como Bucaramanga, como epicentro de un desarrollo regional más equitativo y de una mayor integración en las relaciones urbano-rurales. Hay que señalar al respecto que dado el crecimiento de la población en las ciudades, con el consecuente crecimiento de la demanda de servicios ecosistémicos (agua, aire y biodiversidad), suelo, vivienda, transporte, alimentos y servicios públicos y sociales, entre otros, así como los impactos ambientales que está generando dicho crecimiento en términos de los factores detonantes y aceleradores del cambio climático; y la alta participación de las ciudades en el producto interno bruto de países y regiones, lo que las convierte en “motores de crecimiento y en lugares por excelencia para la convergencia en la prestación de servicios públicos y sociales” y para acelerar la reducción de la pobreza. Dado todo esto, durante la última década lo urbano ha sido objeto de diferentes estudios, entre ellos el del Banco Mundial de 2010²¹, en los que hay consenso sobre la existencia de una relación positiva entre la urbanización y el crecimiento económico, innovación, competitividad y calidad de vida, producto de las economías de aglomeración²².

Desde esta perspectiva se ha llamado la atención sobre el papel que deben desempeñar las ciudades en un contexto de posconflicto para atender el incremento de las demandas sociales en términos de acceso a servicios, el reconocimiento de derechos sociales y políticos, y la exigencia de derechos de propiedad urbana, en últimas para actuar sobre la eliminación de los factores estructurales que han conducido a la violencia y la siguen justificando,

21 En 2010, el Banco Mundial realizó un estudio en forma paralela en varios países (Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, Sri Lanka, Túnez, Uganda y Vietnam), cuyo propósito fue analizar distintos niveles de urbanización, con el fin de presentar propuestas diferenciales de política urbana a nivel mundial.

22 A partir de esta constatación, el gobierno nacional ha diseñado una política de largo plazo para consolidar un sistema de ciudades. El Departamento Nacional de Planeación conformó en 2012 la Misión del sistema de ciudades, compuesta por un equipo de expertos nacionales e internacionales del más alto nivel y apoyada por ONU-Habitat.

entre ellos la exclusión en todas sus formas²³. Al respecto se ha mencionado la necesidad de actuar en tres sentidos: el mejoramiento de la gobernanza de las ciudades, la necesidad de crear un nuevo modelo de cohesión social y la de alcanzar un desarrollo territorial más integrado, en el cual las ciudades asuman la función de líderes naturales del desarrollo y de la sostenibilidad económica, social y ambiental²⁴.

En la medida en que Bucaramanga y su área metropolitana es el resultado de las economías de aglomeración, y que su éxito económico y resultados sociales se explican en buena parte por esta situación, se considera que debe desempeñar un rol más determinante para cerrar las brechas regionales en materia de equidad y pobreza, y a su vez alcanzar una mayor integración regional²⁵.

23 “La exclusión social, por ejemplo, es un proceso multidimensional que involucra la falta de acceso a recursos, bienes y servicios, la privación de derechos y la inhabilidad para participar en las actividades económicas, sociales, culturales o políticas que se encuentran disponibles para la mayoría de la población (Levitas, y otros, 2007). En otras palabras, es la inhabilidad que tiene una persona o un grupo para participar en las actividades económicas y sociales básicas de la vida (Chakravarty y D’Ambrosio, 2006)”. En Ayala y Meisel. “La exclusión en los tiempos del auge: el caso de Cartagena”. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. 246, Banco de la República, Cartagena, octubre de 2016, pág. 2.

http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_246.pdf

24 El balance del Departamento Nacional de Planeación sobre la política de ordenamiento territorial del país es completamente desalentador: la primera generación de los planes de ordenamiento territorial no solo no se ejecutaron, sino que en su formulación la mayoría había dejado por fuera las relaciones urbano-rurales y no se había logrado impactar en la escala urbano-regional. De ahí que en los nuevos lineamientos para la formulación de lo que han denominado los “POTs modernos” (*sic*), se haga énfasis precisamente en estos aspectos. Cfr. “Lineamientos de los Pots modernos (*sic*), DNP, 2016”. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaciones/Lanzamiento%20Territorios%20Modernos.pdf>

25 Bucaramanga es considerada una de las dieciocho ciudades funcionales del país, “entendidas como el conjunto de ciudades y sus centros urbanos contiguos (incluidos sus territorios de influencia) entre los que existen relaciones funcionales en términos de actividades económicas, oferta y demanda de servicios. Bucaramanga registra externalidades positivas (atractivos urbanos), y negativas especialmente las relacionadas con escasez de suelo urbanizable-precios del suelo, congestión-movilidad y relocalización de actividades económicas fuera del Área Metropolitana de Bucaramanga” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2014: 14 y 5 y 6).

Esta perspectiva está estrechamente correlacionada con la visión de lo que serán las nuevas ciudades²⁶ y la configuración de ejes urbano-regionales, pero sobre todo con la diversidad de funciones que deben cumplir para liderar procesos de desarrollo sostenibles y complementarios en los territorios de su influencia directa. Al respecto, es de anotar que en el estudio de Prospectiva territorial “Santander 2030”, se definió claramente que en el futuro inmediato, a nivel espacial el desarrollo de Santander estaría determinado por la articulación y fortalecimiento funcional para la complementariedad del eje Área Metropolitana de Bucaramanga-Barrancabermeja, dada la posición funcional dominante de la primera y el papel estratégico que tiene la subregión del Magdalena medio santandereano en los proyectos de orden nacional, no solo por los aportes a la producción de hidrocarburos y la existencia de la refinería de Barrancabermeja, sino también por la localización geoestratégica de su territorio que posibilita las conexiones entre el centro del país y los puertos del Caribe y en las comunicaciones este-oeste entre las capitales de Colombia y Venezuela; pero también –y es quizá su mayor fortaleza– por la existencia de una estructura ecológica que tiene una gran variedad de ecosistemas y paisajes y una importante biodiversidad proveedora de múltiples servicios ambientales indispensables para el desarrollo económico y social del país y de la región particularmente.

La trascendencia regional de este eje urbano regional²⁷, y la necesidad de actuar sobre él, también es ampliamente reconocida en el proyecto de Dia-

26 “Conformadas por “grupos de municipios con relaciones funcionales muy fuertes, hacia adentro y hacia afuera de la ciudad núcleo, que actúan en el territorio”, a partir de tendencias demográficas, localización de actividades económicas, provisión de vivienda y otros servicios en municipios aledaños a las ciudades principales”. *Ibidem*.

27 El modelo de desarrollo territorial del departamento, inercial y no planificado, se ha concentrado en el eje del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB)-Barrancabermeja, hasta el punto que cerca del 70% de la población del departamento está localizada en este eje, que aporta más del 80% del producto interno bruto regional a partir de las actividades de la producción industrial y el desarrollo del sector terciario. Consultar estudio *Santander 2019-2030. Formulación de la visión prospectiva de Santander 2019-2030*. <https://www.uis.edu.co/webUIS/es/investigacionExtension/documentos/docInteres/Tomo%20vi%20Documento%20%20Proceso%20%20Prospectivo.pdf>

mante Caribe-Santander²⁸ al proponer explícitamente la iniciativa “BB Next, Bucaramanga-Barrancabermeja”, en la cual sostiene que:

(...) de la adecuada articulación de estas dos ciudades y su diálogo con los espacios rurales que lideran funcionalmente va a depender en gran medida la posibilidad de aprovechar las importantes ventajas competitivas de este territorio y su potencial para configurarse como el gran nodo de desarrollo que lidere los procesos de transformación y mejora territorial de Magdalena medio y del oriente colombiano²⁹.

El objetivo del proyecto sería el de “consolidar un área urbana de rango regional con capacidad de liderar de forma más eficaz procesos de desarrollo más ambiciosos y constituirse en uno de los ámbitos urbanos que lideren el Diamante en el contexto de la nueva economía y la sociedad digital”³⁰.

Sin embargo, un estudio de la Fundación Alma y el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, concluyó que el modelo de desarrollo que se está practicando en el Magdalena medio no es sostenible en términos ambientales, económicos y sociales (Garzón y Gutiérrez, 2013). Para el efecto hace un análisis exhaustivo sobre las transformaciones ecosistémicas a partir de la definición de los “impulsores de pérdida de biodiversidad en humedales del Magdalena medio”, los cuales están asociados fundamentalmente al desarrollo de actividades antrópicas, relacionadas con el uso pecuario, la expansión de las actividades agroindustriales, que ha venido

28 Las bases conceptuales de este proyecto corresponden a una nueva visión a escala ampliada del territorio, donde se identifican fortalezas y complementariedades y componentes de excelencia en siete regiones para mejorar la competitividad del país.

29 Proyecto de Diamante Caribe-Santander, iniciativa “BB Next, Bucaramanga-Barrancabermeja, Nueva Economía y Territorio”.
<https://drive.google.com/file/d/0B0cJPA6IdACcX3Rwa1F5Y2tZMkE/view>, p. 169.

30 “Es una estrategia para la competitividad, diversificación y atracción de nuevas actividades económicas, basada en la articulación conjunta de dos ciudades relevantes, diferentes y relativamente próximas y en el aprovechamiento de sus complementariedades, así como en maximizar las sinergias derivadas de la integración de su territorio de influencia”. *Ibidem*: 163.

acompañada de la pérdida de la diversidad agrícola de los cultivos de panco-ger, la explotación minera, la producción de hidrocarburos, la generación de energía hidráulica, la expansión urbana y el desarrollo de obras de infraestructura, la tala selectiva, caza y pesca indiscriminada y la introducción de especies e invasiones biológicas, actividades todas que se han intensificado en las últimas décadas (Garzón y Gutiérrez, 2013: 23-82, capítulos 2 y 3), y que, por tanto, lo que está en juego es, nada más y nada menos, que “la sostenibilidad del territorio y, con ella, el bienestar de las comunidades que lo habitan”³¹.

Como se observa, de la capacidad de reorientación del modelo de desarrollo del Magdalena medio santandereano para hacerlo más sostenible, y de la articulación del eje mencionado, dependerá en buena medida el futuro económico y social de la región, para lo cual, en el contexto de la nueva economía, el Proyecto Diamante Caribe-Santander propone un modelo de eco-desarrollo y la Universidad Industrial de Santander ha venido diseñando y formulando un macroproyecto para definir la estrategia de un Ecosistema de innovación y conocimiento para el Magdalena medio santandereano, con énfasis territorial que genere un modelo de desarrollo más integral (Guerrero Rincón, 2016)³². Estas perspectivas implican construir una ciudad con una visión regional y de aglomeraciones urbanas-regionales.

31 “Actualmente los pastos ocupan más de 1,6 millones de hectáreas, la tasa de deforestación promedio anual es de 20.530 ha/año, la pérdida de diversidad biológica se manifiesta en 122 especies amenazadas de extinción localmente y 78 especies con potencial de invasión biológica identificadas. A esto se suma la degradación continua de humedales y microcuencas producto de la alta carga de sedimentos de la cuenca (54,9 Mt/ año), generando procesos de colmatación de los cuerpos hídricos y una dramática reducción de las poblaciones ícticas que resultan en pérdidas cercanas a las 533 t/año” (Restrepo, 2011: 5. Citado en Garzón y Gutiérrez, 2013: 25).

32 El Magdalena medio santandereano está integrado inicialmente por los municipios de Barrancabermeja, Betulia, Carmen del Chucurí, Puerto Wilches, Puerto Parra, Rionegro, Sabana de Torres, San Vicente de Chucurí, Simacota, Bolívar y Zapatoca.

Conclusión

La conclusión parece ser clara: es evidente que Bucaramanga es una ciudad que atraviesa por un momento de auge económico importante, que registra buenos indicadores sociales, pero que a futuro tiene grandes retos en términos de la definición de políticas públicas que hagan frente a las problemáticas de la exclusión social, la sostenibilidad ambiental, la gobernanza territorial y la integración territorial. Sin embargo, hay que hacer énfasis en algunos de los grandes retos que le esperan a la ciudad en los tiempos del posconflicto:

La construcción de una visión de ciudad, a partir del principio de considerar que la discusión urbana trasciende a la comunidad de urbanistas y que las ciudades son una construcción colectiva y no son islas en el espacio territorial. Esa visión debe incluir necesariamente las relaciones urbano-rurales, el espacio peri-urbano, pero sobre todo las articulaciones para impulsar y dinamizar un desarrollo regional más integral y equitativo, pues más allá de la calidad de los servicios públicos, está la búsqueda del bienestar de una sociedad³³. Lo anterior permitiría establecer políticas de desarrollo urbano más acordes con la realidad territorial.

Establecer una agenda de investigación y diseño de políticas públicas sobre desarrollo urbano y vivienda. Esta agenda debe estar enmarcada en el monitoreo, implementación y cumplimiento de las metas de los Objetivos de desarrollo sostenible como el mejoramiento de asentamientos precarios (meta 11.1), el aumento de la capacidad institucional para la planificación de los asentamientos humanos en una manera sostenible y participativa (meta 11.3),

33 A futuro, se acudirá recurrentemente al artículo 11 de la Nueva agenda urbana, que hace referencia al derecho a la ciudad, aun no consagrado internacionalmente, pero “que refiere al derecho de todos los y las habitantes, presentes y futuros, temporales y permanentes, de utilizar, ocupar y producir ciudades, pueblos y asentamientos que sean justos, inclusivos y sostenibles, y que sean entendidos como un bien común esencial para una vida plena y digna”. Entre los conceptos y lineamientos fundamentales que promueve la Agenda para que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes, sostenibles y participativas, la Nueva agenda urbana incluye: la densificación urbana, en lugar de la extensión del perímetro de las ciudades; el uso mixto del suelo, en lugar de la zonificación; la preservación de los paisajes y recursos naturales y los espacios públicos para todos. Cfr.: Habitat III y la Nueva agenda urbana.

y los cambios en el acceso a espacios públicos, especialmente para las mujeres, los niños, los ancianos y las personas con discapacidades (meta 11.7). Seguramente allí van a confluír las problemáticas que más están afectando las realidades urbanas: el cambio climático y la gestión del riesgo, la gobernanza, la gestión del suelo urbano y el mercado inmobiliario y el papel del sector privado en el desarrollo urbano, la planeación participativa e incluyente, la democracia y la participación política para la adopción de un nuevo modelo de cohesión social que nos encamine por los senderos de la construcción de una paz estable y duradera.

Referencias

- BANCO MUNDIAL. 2015. “Caso de estudio Bucaramanga, Colombia – 2015”. Resumen ejecutivo.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (Conpes). 2014. “Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia”. Documento 3819. Bogotá.
- GARZÓN, NATASHA VALENTINA Y JUAN CARLOS GUTIÉRREZ. 2013. *Deterioro de humedales en el Magdalena medio: un llamado para su conservación*. Fundación Alma-Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. http://www.ambientalex.info/infoCT/Deterioro_de_humedales_en_el_MM_-_BR.pdf
- GUERRERO RINCÓN, AMADO ANTONIO. 2016. “La configuración de un ecosistema de innovación y conocimiento para el desarrollo del Magdalena medio santandereano y el eje Bucaramanga-Barrancabermeja”. Documento, Proyecto, UIS.
- PATIÑO VILLA, CARLOS ALBERTO. 2013. “Las ciudades en el posconflicto”. *Razón Pública*. Recuperado a partir de <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/7207-las-ciudades-en-el-posconflicto.html>
- TORRES TOVAR, CARLOS, et al. 2009. *Ciudad informal colombiana. Barrios contruidos por la gente*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

DE LAS PALABRAS A LOS HECHOS

Álvaro Beltrán Pinzón

Sea lo primero expresar un reconocimiento al Foro Nacional Ambiental por haber incluido a Bucaramanga en el debate que está promoviendo en todo el país en procura de un análisis de las problemáticas regionales, como manera de encontrar políticas públicas y cívicas que conduzcan a utilizar mejor nuestros recursos. En un proceso que busca identificar falencias o riesgos con el propósito de aprovechar los acuerdos de paz suscritos con las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), para hacer un replanteamiento de nuestro comportamiento que conduzca a vivir en paz y hacer nuestra vida más amable.

El primer acierto de los organizadores fue escoger a los economistas Consuelo Ordóñez de Rincón y Amado Antonio Guerrero Rincón para que elaboraran las ponencias que nos acaban de exponer, las cuales, sin duda, serán referente obligado para quienes se quieran adentrar en el conocimiento de la problemática metropolitana y regional. De igual manera lo será el planteamiento con alto contenido político expuesto por Jorge Castellanos.

En la convocatoria del evento se propone explorar las políticas urbanas necesarias en la nueva época que se pretende para el país y que se ha dado en llamar el posconflicto.

Leyendo estos días el libro recientemente publicado, del ministro de Salud Alejandro Gaviria, *Alguien tiene que llevar la contraria*, me encontré la afortunada cita del corto escrito denominado “Sobre la guerra”, de Estanislao Zuleta, quien estimaba que:

La erradicación de los conflictos y su disolución no es una meta alcanzable ni deseable ni en la vida personal ni en la vida colectiva (...). Si alguien me objetara que el reconocimiento previo de los conflictos y las diferencias, de su inevitabilidad y su conveniencia, arriesgaría paralizar en nosotros el entusiasmo en la lucha por una sociedad más justa, organizada y racional. Yo le replicaría que una sociedad mejor es una sociedad capaz de tener mejores conflictos.

Gaviria trae a colación también las consideraciones de Edmund Fawcett, colaborador de la revista *The Economist*: “para la mente liberal, los conflictos de intereses y de creencias son inescapables. La armonía social es imposible. Y su búsqueda, una tontería”. La discusión respecto al modelo de desarrollo más conveniente para el país, así como también la actualización del régimen político municipal serán asuntos de permanente actualidad.

Afirma el mismo Fawcett,

para el conservatismo la sociedad era armoniosa, sin conflictos, antes de que la modernidad y el capitalismo promovieran el descontento y sembraran el odio. Para el socialismo, la sociedad sin conflictos no estaba en el pasado sino en un futuro sin propiedad privada y plena igualdad material (...) El comunismo era un extremismo de la esperanza. El fascismo un extremismo del odio.

Esta es la corriente que últimamente ha venido haciendo carrera en las manifestaciones democráticas en todo el mundo, matizada con un fuerte contenido populista que aleja cualquier posibilidad de reflexión dialéctica en torno a nuestros problemas vitales.

Conducta que debe ser motivo de gran preocupación ciudadana para ser erradicada de nuestro comportamiento social. Se erige esta como condición insalvable para adelantar con éxito una nueva era de reconciliación que debe estar signada por el concepto de respeto al otro.

Se ha hecho énfasis aquí en las buenas cifras y los indicadores económicos positivos de Bucaramanga a la luz de diversas mediciones. Guarismos buenos solo en relación con las precarias medias nacionales o frente a la angustiante pobreza de millones de compatriotas, y que solo nos ayudarán a tener la posibilidad de darle un mejor manejo relativo de la situación. Para que lleguemos más rápido y tal vez con mayor claridad a comprender cuán dañina es la situación de profundas desigualdades y desequilibrios en el país. Actuar con esta conciencia es indispensable para que los inevitables conflictos sociales del futuro se diriman de manera diferente a la guerra.

Nuestros buenos índices están rodeados de amenazas de variada índole que bien han expuesto los ponentes. El hecho de que el área metropolitana de Bucaramanga sea el resultado de economías de aglomeración, como bien anota Amado Guerrero, constituye nuestro gran capital. El cumplimiento de nuestra misión se medirá por la capacidad que tengamos para desempeñar un papel determinante en el propósito de cerrar las brechas regionales en materia de equidad y pobreza, mediante una integración adecuada.

Con oportunidad Guerrero nos recuerda el objetivo del proyecto Diamante Caribe-Santander, cuyo propósito es “consolidar un área urbana de rango regional con capacidad de liderar de forma eficaz procesos de desarrollo”. De la articulación adecuada del eje Bucaramanga-Barrancabermeja dependerá en gran medida la posibilidad de aprovechar las importantes ventajas competitivas de este territorio y su potencial.

En la reciente cumbre Habitat III, celebrada en Quito, a lo largo de la discusión existió tensión entre la necesidad de planificación inteligente y el peligro de la sobreplanificación. Al respecto, Joan Clos, director del evento, afirmó: “Las planificaciones no crean ciudades. Lo que en realidad crea ciudades es la relación entre ideas, especialmente el conflicto entre los intereses sociales que coexisten en la ciudad”.

Más allá de especulaciones planificadoras, bien convendría acoger el llamado que hace Consuelo Ordóñez en el sentido de que la agenda de Bucaramanga –por lo menos de los próximos cinco gobiernos– esté capitalizada,

en lo concerniente a la limitada acción local, en los siguientes asuntos: eficiencia energética, gestión integral de residuos sólidos, ahorro y uso eficiente del agua, tratamiento de los desechos líquidos y sólidos, movilidad sostenible que integre efectivamente el territorio, desarrollo sostenible de las áreas rurales próximas a la ciudad y garantizar el hábitat seguro y los derechos fundamentales a la calidad de vida urbana en el marco de un ordenamiento territorial sostenible y estable.

Marco este que debe entenderse dentro del criterio expuesto en Quito por el sociólogo Richard Sennett: “Una ciudad es un lugar de personas que intercambian solo los bordes, existe un dar y recibir tipo membrana. El desafío más grande es crear ciudades que sean porosas”.

La viabilidad de Bucaramanga y Santander dependerá de la capacidad que tengamos para reducir la distancia entre las palabras y los hechos.



Foto: Juan Felipe Gómez Pardo.

BUCARAMANGA, ¿CIUDAD SOSTENIBLE SIN CAMBIO DE PARADIGMAS?

Jorge Castellanos Pulido

Es curioso que aun cuando los ponentes, Consuelo Ordóñez y Amado Guerrero, mencionan las posibilidades de un proceso del posconflicto, no hayan considerado ni hagan referencia a los contenidos temáticos de la agenda que se negocia para poner fin al conflicto armado, específicamente en relación con el territorio, en perspectiva de los impactos favorables en ese nuevo contexto de posconflicto y de una visión orientada a la construcción de paz en el ámbito de los desafíos para una ciudad sostenible que pueda ofrecer respuestas coherentes al reencuentro con el diálogo y la participación entre un estado en transición de apertura democrática y una sociedad civil participativa.

Una lectura diagnóstica académica centrada solamente en los problemas limita la visión de las posibles bondades de la apertura a cambios, por ejemplo, en democracia y transformaciones institucionales, sin las cuales no obtendremos la conquista de nuevos espacios, reglas de juego y nuevos actores y prácticas sociales y políticas en el escenario de lo público. Desde luego, implican marcos reguladores legales, fiscales, sociales, ambientales, respaldados en políticas y procesos culturales que aplicados progresivamente en

un periodo de quince a veinte años sobre los pactos de paz, pudieran conducirnos a construir mejores sociedades con mayor equidad, menos violencia y un desarrollo de ciudad más humana, sostenible a mediano y largo plazo.

En mi opinión, los análisis para enfrentar asertivamente los desafíos del posconflicto desde la ciudad de Bucaramanga deberán hacerse sobre fundamentos que cuestionen los actuales modelos de gobernabilidad y planeación de la ciudad y su entorno, con criterios y metodologías participativas flexibles, modificables, y consensos basados en apuestas reales de cambio de las actuales estructuras de poder y administración pública, reconociendo los cambios societales, culturales y políticos que viven las sociedades regional y nacional.

Llaman la atención las tensiones que se dejan traslucir en la narrativa y descripción de los diagnósticos: por una parte, enuncian graves conflictos y exclusiones con sus consecuencias indeseadas, mientras por otra, sugieren la continuidad institucional actual sin mayores consideraciones de ajuste a la política pública generadora de dichas problemáticas. Es bastante apreciable la rigidez de los análisis de las variables y problemáticas de la ciudad desde marcos conceptuales e indicadores y variables formales y tradicionales que cumplen una función justificatoria de “buenos resultados sociales y económicos” (caso de ciudad con menor índice de desempleo), aceptación del modelo de desarrollo actual, cuando en sus mismas sustentaciones evidencian casos de profundas crisis sociales estructurales con preocupante marginalidad social, afectaciones ambientales, suelos degradados y población segregada en zonas periféricas, pobreza e informalidad laboral. Lo anterior reconociendo que estas condiciones tienen un peso muy grande en población afectada por desplazamiento en el conflicto armado, la exclusión económica y social y la ausencia de condiciones y ofertas laborales decentes, el déficit de vivienda, el alto número de personas y familias en asentamientos de alto riesgo, sin solución.

Así, son evidentes conflictos colectivos y masivos entre la gobernabilidad local y segmentos muy significativos de la población, por la insatisfacción de la demanda de bienes y servicios o derechos esenciales no atendidos

como la vivienda, el agua, el transporte público masivo y el empleo de calidad, situaciones propias de una ciudad sin ordenamiento ni políticas sociales estructurantes del buen vivir y que conducen a la inestabilidad social y política permanente de la ciudad, lejana a la construcción de paz en contexto de posconflicto.

En este escenario, en zonas marginales en municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga hay asentadas más de ciento cincuenta mil víctimas, a la espera de una reparación integral de un nuevo proyecto de vida que pueda resarcir en parte y en justicia los daños sufridos. La institucionalidad local, regional y nacional no puede abandonar el principio ético de reconocer y ofrecer a las víctimas políticas de construcción de paz en el territorio, distintas al asistencialismo para pobres.

En el contexto de diálogos para la paz deberíamos ver una oportunidad para rescatar nuevos diseños institucionales en el marco de una apertura democrática con nuevos mecanismos de participación social y de reconocimiento a nuevos actores sociales y políticos en el alcance de consensos para una ciudad metropolitana que construya paz incluyente con soluciones estructurales y nuevos espacios institucionales desde el desarrollo social alternativo.

Muy interesante la apreciación de Amado Guerrero cuando nos advierte que en la construcción de acuerdos de paz está implícita la condición de cambio de modelo de desarrollo y de modelo político. Sin embargo, hay que advertir que no es suficiente un cambio de enfoque normativo para las políticas públicas y en la gestión del desarrollo en cuestión. Hay quienes creen ilusamente que el problema lo resuelve un cambio de normas o la firma de un acuerdo, sin abordar la apropiación de nuevas prácticas y los enfoques conceptuales que le dan sentido y razón de ser a la política en nuestro propio contexto y su implementación progresiva en el posconflicto, a nivel público y privado. Un marco esencial de la institucionalidad es el rescate de la política como bien público, corrupción cero y participación ciudadana con capacidad de decisión. Es un proceso cultural lento pero fundamental.

¿Ciudad sostenible y nuevo paradigma de paz y desarrollo alternativo?

El paradigma neoliberal imperante con el endiosamiento del mercado, el enriquecimiento como éxito y el culto al individualismo, se propuso resolver los problemas de la sociedad con resultados desastrosos y catastróficos en términos sociales y ambientales, dado que lejos de resolverlos, los ha profundizado.

En los discursos se observa la ausencia del paradigma del cambio: acción sin visión, sin intención explícita de estrategia transformadora. Sin ello no hay sociedades con perspectiva de paz sostenible y duradera. ¿Se pueden valorar como aproximaciones a los ajustes formales tradicionales y tal vez más de lo mismo?

La ciudad sostenible que se construye en el posconflicto debe reconocerse como parte de un sistema ampliado de relaciones múltiples interdependientes e interacciones sociales, económicas, culturales y ambientales. Un ecosistema regional, interdependiente, proyecto de nación y región, urbano-rural, en permanente diálogo y conflicto, de instituciones, comunidades de seres humanos-naturaleza, en pugna con el determinismo económico (afán de lucro, sin principios y sin límites, en boga) que ha tenido consecuencias indeseables sobre las condiciones de vida de la población local y en todo el mundo.

El concepto de desarrollo sostenible convencional, formal, es insuficiente e inadecuado para proteger y conservar los recursos naturales ambientales y las garantías de su disponibilidad para las futuras generaciones. Ejemplo de ello son los conflictos entre las regiones y la nación por políticas extractivas energéticas depredadoras que se deciden en el centro, poniendo en peligro las fuentes hídricas y la vida en los territorios.

De manera que la relación ecología-sociedad debe enmarcarse y ser respetada como una estrategia para advertir las amenazas de ese modelo econo-

micista antrópico. De su reconocimiento emergen enfoques novedosos que ponen en cuestión el actual modelo de desarrollo de ciudad y territorio y avanzan sobre una apuesta de desarrollo social alternativo, tendencia alimentada por numerosos movimientos sociales caracterizados o llamados por Boaventura de Sousa como “tendencias contrahegemónicas” al pensamiento único neoliberal, y cimiento de los inicios de una nueva revolución tecnológica que impregna las dinámicas de los movimientos sociales, las organizaciones sociales y sujetos colectivos que reclaman la democracia y sociedades guiadas por principios de dignidad, libertad, cohesión social, integración y calidad de vida.

No estamos solo frente a una crisis de acceso a bienes materiales. En Santander, Bucaramanga y su entorno de influencia, la principal crisis es tal vez una crisis de identidad, de mentalidad premoderna, de pérdida de valores, del desprestigio de los partidos políticos. Sin proyecto colectivo deambulamos perdidos en búsquedas sin hallar soluciones, solo con más frustraciones, angustias e incertidumbres. La corrupción debe identificarse como un desafío, y la ética y la acumulación de conocimientos y recursos como cimientos y valores de lo nuestro en construcción de sociedad y paz duradera. Tenemos crisis de liderazgos, mentalidad sin arraigos a lo público democrático, reina el utilitarismo. Todo ello es consecuencia de un modelo de desarrollo centrado en una cierta noción de crecimiento económico, el enriquecimiento individual, en lo material, sin moral, sin límites, en la depredación del medio ambiente, la compra-venta del interés público, la eliminación de los derechos humanos y los valores de la democracia.

La cultura política en el entorno de ciudad metropolitana se refleja en la calidad de la representación ciudadana en las instancias del poder público. Rescatar la identidad desde “lo nuestro”, lo simbólico, lo de todos, Bucaramanga nuestra ciudad, nuestro proyecto de vida. Quedan al desnudo los mecanismos inocuos de participación ciudadana, una sociedad desinformada y angustiada en la sobrevivencia, dan camino a justicia por mano propia, vías de hecho, confrontaciones y acciones delictivas.

Bucaramanga sostenible con trabajo decente para todos

La actual estructura económica y el mercado laboral del Área Metropolitana de Bucaramanga generan grandes interrogantes acerca de la posibilidad de una ciudad sostenible en perspectiva de paz, a futuro. Siendo la quinta ciudad en población, cuenta con cerca de seiscientas mil personas como población económicamente activa, las cuales enfrentan el deterioro de condiciones y oportunidades de trabajo, según lo demuestran los indicadores del Dane (Departamento Administrativo Nacional de Estadística).

Un indicador genérico de desempleo hace parecer como exitoso el 8%-9% de desempleo en la ciudad metropolitana, mientras oculta el impacto de la informalidad laboral, que es alarmante, pues está entre 56% y 62%, superior al promedio nacional: 51%.

La angustia por la existencia digna es el sentimiento que sufren las personas que están buscando trabajo, y el sistema productivo de la ciudad no está en capacidad de brindarles solución. Son cerca de sesenta mil desempleados y algo más de trescientos mil ocupados en condiciones de informalidad sobre un total de quinientos cincuenta mil ocupados en el área metropolitana de Bucaramanga. ¿Sostenible?

La calidad del empleo, el subempleo y la informalidad nos advierten de serios problemas estructurales en la sostenibilidad social y en la calidad de vida y trabajo decente de los habitantes de la ciudad metropolitana. El subempleo objetivo llega a 12,8% mientras el subjetivo alcanza 33,6%, indicadores de gran inconformidad y malas condiciones laborales con resultados e impactos graves en la productividad y en la calidad de vida de la población trabajadora.

Por esto, hablando de ciudad sostenible y posconflicto, es necesario hablar y actuar sobre la necesidad de crear puestos de trabajo en condiciones de trabajo decente para el alto número de desocupados, pero también para quienes están en condiciones marginales y de bajos ingresos. Además, preocupa la disminución progresiva de puestos de trabajo en el sector manufacturero

que aporta más de cien mil, hoy en fuga hacia actividades como el mototaxismo y el transporte informal.

Los informes del Dane nos advierten también, en voz baja o silencio, que tenemos un segmento de 150.692 trabajadores (25%) que devengan menos del salario mínimo para cubrir sus necesidades de vida. Sin mencionar la discriminación laboral a la mujer trabajadora y a los jóvenes, castigados con mayor tasa de desempleo y menores salarios.

Esta variable de un desarrollo empresarial caracterizado con 96% de famiempresas y microempresas, con escaso capital y sin tecnologías, intensivos en mano de obra, sin estudios de mercados y lejos de encadenamientos y procesos asociativos, representa un gran desafío en la construcción de una nueva arquitectura económica que genere y distribuya el ingreso y haga efectiva la democracia, la convivencia y la ciudad sostenible.

Bucaramanga, ¿ciudad sin límites? La planeación territorial, más que una norma es una cultura participativa. La naturaleza tiene límites y los recursos son más escasos cada día. La pregunta elemental para todos: ¿existe visión compartida del desarrollo territorial sostenible y deseado? Efectivamente, aun cuando se reconocen los esfuerzos de sectores dirigentes, instituciones y académicos que han dibujado lineamientos de desarrollo territorial, en ellos han estado ausentes quienes habitan cotidianamente el territorio y padecen las consecuencias de decisiones sin participación. No hay reconocimiento del valor de la participación ciudadana y las autoridades de gobierno y planeación no promueven la diversidad social, cultural ni las nuevas ciudadanías.

El territorio como unidad de vida tiene límites y fronteras

El ecosistema territorial –agua-bosques-suelos-páramo de Santurbán-alimentos– se encuentra en alto riesgo de ser destruido, y con ello la ciudad. ¿Cómo no priorizar el manejo y la preservación de cuencas hidrográficas? Una ciudad sostenible y en paz debe garantizar, definitivamente, normas eficaces e

instituciones ambientales al servicio de la comunidad y del ambiente amenazado, que superen las incertidumbres de la gran minería en el páramo de Santurbán.

Actualmente, en ese páramo persisten grandes proyectos mineros por el oro, con intereses extranjeros que ponen en riesgo la vida misma de la ciudad y de su entorno regional, la sostenibilidad de su economía, la producción de alimentos, agua, empleos, educación, la vida del territorio, los municipios y los dos Santanderes. Se conocen también alertas por los registros alarmantes y crecientes de índices de escasez en las cuencas hidrográficas que alimentan a Bucaramanga. ¿Y entonces?

La ciudad no es solo el ámbito urbano, es también el entorno que lo rodea, fuente de recursos para su sustentabilidad a largo plazo. Por eso se debe incorporar el diálogo campo-ciudad –el mundo urbano y el mundo rural–. Proceso entendido más allá de los tres corregimientos de Bucaramanga, incluyendo los municipios de alta extensión rural y gran potencial de economía campesina, recursos naturales y agropecuarios, que ofrecen sus vecinos, Tona, Suratá, Matanza, Soto Norte, Piedecuesta, Floridablanca, Girón, Lebrija, Rionegro, considerando que el derecho al desarrollo social alternativo y la calidad de vida de sus pobladores debe ser de interés común y beneficios compartidos con Bucaramanga ciudad-región.

Una ciudad (comunidad) como Bucaramanga, que quiere construir la paz y una nueva sociedad en democracia y prosperidad, debe recuperar el sentido de lo público y la política, priorizar las agendas institucionales en elaborar la propuesta de un plan territorial de desarrollo y paz participativo, en el contexto del posconflicto, a veinte años, soluciones a problemas estructurales, ciudad incluyente y calidad de vida para todos.

Finalmente, hay que promover el ejercicio y la movilización ciudadana por la paz, tener coherencia, autoridad moral y política con la participación de instituciones y ciudadanía en el pacto nacional de paz. Es un compromiso categórico de estado, en el respeto a los derechos humanos integrales, indi-

viduales y colectivos, civiles, políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales. Los deberes ciudadanos deberían incorporarse en la cultura ciudadana, en el espíritu cívico, comunal y del buen vivir.

Bibliografía

CASTELLANOS PULIDO, JORGE Y FREDDY ALONSO GÓMEZ. 2012. *Trabajo decente y evolución del mercado laboral en Bucaramanga y su Área Metropolitana*. Escuela Nacional Sindical.

TÉLLEZ SÁNCHEZ, RAFAEL. 2012. *Perspectivas del desarrollo sostenible frente al cambio climático*. Ediciones Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga.



Foto: Juan Felipe Gómez Pardo.

