

EL SISTEMA INSTITUCIONAL URBANO

**RAFAEL MACHADO, ARQ.
Catedrático de la ESAP.
y Funcionario del Ministe-
rio de Desarrollo.**

PLAN DEL ARTICULO

INTRODUCCION

1. DIAGNOSTICO
2. RESULTADOS
3. ORGANISMO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
4. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE DESARROLLO URBANO.

INTRODUCCION *

El Municipio, entendido como una empresa de servicios, ha llegado a un punto complejo por la interacción de sus propios sistemas administrativos y los de entidades de niveles superiores que actúan dentro de su territorio. La importancia que en las últimas décadas han tenido las ciudades colombianas, la conformación espontánea de un sistema urbano dentro del espacio nacional, la vocación manifiesta de cada una de ellas y especialmente la velocidad del crecimiento de las más importantes, han roto sistemas administrativos tradicionales y exigen nuevas formas Institucionales

** El presente artículo, con las actualizaciones del caso, fué preparado por el autor para ser incorporado en la ponencia presentada por la Junta Nacional de la Sociedad Colombiana de Arquitectos ante el XIII Congreso Nacional de Arquitectos, reunión en Medellín entre el 24 y el 27 de octubre de 1974, sobre el tema "propuesta de Creación del Ministerio de Desarrollo Urbano".*

para racionalizar el proceso de ajustes parciales que periódicamente se hacen sin la visión de conjunto.

En general la ciudad es el mecanismo más complejo creado por el hombre. En sus aspectos físicos ha sido el producto descoordinado de agregación de sectores construídos para cumplir funciones diversas. Todas nuestras grandes ciudades fueron pequeñas aldeas con relativa autosuficiencia dentro de la escala de valores de las necesidades de la época. Con este criterio fué expedida la Ley 4ª de 1913 sobre "Régimen Político y Municipal", que obviamente carece de validez en la actualidad. En ese entonces, se trataba de comunidades unidas por fuertes vínculos a su territorio; la administración local contaba con la participación directa e intensa de la población en la vida urbana. Hoy en cambio existe una complicada interacción económica, social, cultural, física y administrativa, en la cual interviene el Gobierno en todos

sus niveles y grupos que responden a intereses particulares. Además empieza a ser importante la polarización de centros urbanos alrededor de una ciudad mayor.

DIAGNOSTICO

Sin pretender un análisis completo de la situación urbana y solo a manera de ejemplo, se indican a continuación las diferencias sustanciales del sistema urbano contemporáneo, comparándolo con las cifras del censo de 1938:

1. En términos relativos se ha pasado de un 29% de población urbana al 64%. En cifras absolutas de 2.4 millones a 13.
2. Bogotá es 10 veces mayor. Medellín, Cali y Barranquilla han multiplicado por 7 u 8 su población.
3. La población urbana del país en 1938 era inferior a la que tiene Bogotá en la actualidad. Barranquilla, la menor de las cuatro ciudades importantes del país, tiene más población que el conjunto de ellas en 1938.
4. Seis ciudades tienen hoy más de 330.000 habitantes, cifra que solamente Bogotá tenía hace 36 años.

Como es lógico pensar, tales transformaciones en la composición demográfica, traen como consecuencia cambios bruscos de la conformación física urbana, con los consiguientes requerimientos de prestación de servicios públicos, educación, salud y recreación, además de las nuevas necesidades de creación de empleo.

Inicialmente se responsabilizó a los municipios por la provisión de viviendas.

La Ley 46 de 1918 ordenaba que una parte del presupuesto municipal se dedicara a este sector. Hacia 1942 se hizo necesaria la intervención nacional, facultando al ICT para ejecutar proyectos urbanos. Las necesidades de nuevas vías y redes de servicios fueron atendidas también por los municipios con sus recursos, hasta cuando fué imperante trasladar estas inversiones a quienes iniciaban la actividad de "lotear" terrenos. Aparecieron entonces las normas urbanísticas, cuyos mínimos fueron en muchos casos el obstáculo para la urbanización legalizada, por la diferencia entre el bajo poder adquisitivo de buena parte de la población de menores ingresos y el valor de la tierra urbanizada. La falta de vías adecuadas o la unión de zonas urbanas fomentó la aplicación del sistema de valorización, logrando de esta manera reembolsar el costo de las obras y poner de acuerdo a los diferentes propietarios, con el peso del poder del estado, para obras de beneficio común o de interés social. Para aplicar este sistema se reformaron las normas de expropiación, mediante la Ley 1ª de 1943. Para no citar más casos, vale la pena resaltar por lo menos dos normas de carácter nacional que modificaron la relativa autonomía o competencia local: en 1948 la exigencia de un plan regulador, y en 1953 el Código Sanitario Nacional.

En los últimos 20 años se crearon o reestructuraron numerosas entidades nacionales con funciones específicas relacionadas con el desarrollo urbano y la nación asumió el financiamiento o la dirección de servicios de competencia municipal. Paralelamente se han ido reduciendo los recursos propios de los municipios o han tomado la forma de participación de recursos nacionales; es el caso del impuesto a las ventas y del situado fiscal, así como la nacionalización de la educación y de la policía.

La dispersión de actividades y servicios en casi todos los ministerios* y departamentos administrativos a través de entidades que directa o indirectamente inciden en la vida de los municipios, hace difícil la coordinación de la política nacional de desarrollo regional y urbano y deja sin sentido la formulación de planes locales, toda vez que las entidades de planeación departamental y municipal ignoran las posibilidades de inversión nacional en su territorio.

Como indicativo de la actividad nacional en asuntos relacionados directa o indirectamente con la vida urbana y la dispersión de responsabilidades, se tiene:

Ministerio de Gobierno

1. Fondo de Desarrollo Comunal. (Acción Comunal).

Ministerio de Justicia

1. Superintendencia de Notariado y Registro. (Traspaso de propiedades).

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1. Superintendencia Bancaria. (Vigilancia de planes de vivienda).
2. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (Catastro Nacional).

Ministerio de Agricultura

1. IDEMA, (Alimentos).

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

1. Superintendencia Nacional de Cooperativas. (De vivienda, consumo etc).
2. SENA. (Capacitación de mano de obra).

* *En la actualidad varias Superintendencias, Establecimientos Públicos, Empresas industriales y comerciales del Estado y Sociedades de Economía mixta han sido creados o suprimidos.*

Ministerio de Salud Pública

1. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (Protección a la familia).
2. INSFOPAL. (Acueductos y Alcantarillados).
3. INPES. (Acueductos y Alcantarillados en centros menores).

Ministerio de Desarrollo Económico

1. Superintendencia de Industria y Comercio. (Control de calidades).
2. Superintendencia Nacional de Precios. (Control de precios).
3. Superintendencia Nacional de Sociedades. (Inscripción y vigilancia).
4. Fondo Nacional de Ahorro. (Créditos para la construcción).
5. ICT. (Vivienda).
6. Corporación Nacional de Turismo. (Zonas Turísticas).
7. Corporación Financiera del Transporte. (Créditos para buses y taxis; Centrales de Transporte).
8. IFI. (Apoyo a la industria).

Ministerio de Educación Nacional

1. ICCE. (Construcciones escolares).
2. Instituto Colombiano de la Juventud y del Deporte. (Construcción de escenarios deportivos y fomento del deporte).

Ministerio de Obras Públicas

1. INTRA. (Rutas, pases, etc.).
2. Puertos de Colombia. (Instalaciones portuarias).

Departamento Nacional de Planeación.

1. FONADE. (Créditos para estudios).

Independientes

1. Banco Central Hipotecario. (Crédito para la construcción).

A pesar de que muchas de las entidades nombradas no tienen incidencia directa por lo menos parcialmente, son decisivas en la vida urbana. Para ser justos, todas las entidades nacionales tienen incidencia en algún lugar del territorio, pero obviamente la actividad de algunas es más concreta en los centros urbanos y pierden eficiencia si dependen de diferentes ministerios porque su labor es complementaria. Para los efectos de este documento es necesario diferenciar las directas de las indirectas; agrupar aquellas y coordinarlas con éstas. Sin hacer el análisis completo es fácil deducir la conveniencia de tener un organismo al más alto nivel del Gobierno Nacional, encargado de orientar el desarrollo urbano, canalizar las acciones dispersas, obtener el mayor beneficio del proceso de urbanización y minimizar las consecuencias negativas que de todas maneras tiene.

RESULTADOS

La concentración de la población ofrece las mejores oportunidades para crear economías más estables que las dependientes del sector primario. Permite además un mejor conocimiento de las necesidades de la población y es por lo tanto vehículo importante para el desarrollo y el bienestar. Sin embargo, la aglomeración sola no basta; hay que mejorar la productividad tratando los asuntos urbanos con criterio racional. La descoordinación de esfuerzos valiosos ha traído como consecuencia ciudades que se caracterizan por:

1. Pérdida absoluta de la relación entre las diferentes funciones urbanas.
2. Crecimiento hacia zonas inadecuadas para la urbanización.
3. Desequilibrios en las densidades de los diferentes sectores.
4. Sobreprestación de servicios en zonas de prestigio y ausencia o carencias notorias en los barrios populares.
5. Mecanismos especulativos en el mercado de la tierra.
6. Congestión de vehículos y personas en pocos sitios, mientras las vías y los servicios del resto de la ciudad están subutilizadas.
7. Ciudades demasiado extensas cuyos costos de transporte en tiempo y dinero deterioran el ingreso familiar.
8. Edificaciones obsoletas por el deterioro de los materiales o por cambios en el uso.
9. Construcciones y reconstrucciones frecuentes, mientras se carece de recursos para las necesidades de los nuevos contingentes de población.
10. Consolidación de las tendencias de segregación social, forzadas por las disposiciones oficiales de zonificación.
11. Pérdida de autoridad del municipio por la distancia física entre gobernados.

Los esfuerzos por solucionar estas situaciones han sido múltiples. No obstante han carecido de objetividad o simplemente permanecen en el catálogo de "buenas intenciones". Lo único cierto

es que la Ley 4ª de 1913 no puede ser en el momento actual la disposición que oriente la vida municipal. La reforma constitucional de 1945 permitió "el establecimiento de diferentes categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración (C. N. 198.)". Tampoco han tenido éxito los esfuerzos por legislar sobre Areas Metropolitanas. Recientemente se logró la expedición de la Ley 1ª de 1975 sobre Asociación de Municipios.

Desde 1959 con la Ley del Techo se ha tratado de formular una ley de reforma urbana, sin que ninguno de los proyectos haya sido aprobado. Además de la presión ejercida por los grupos afectados, se anota que es inútil tratar de corregir en una sola ley todos los defectos de la estructura urbana. Otras veces buenos objetivos no se traducen en instrumentos reales. En todos los casos se advierte algún tipo de deformación hacia los problemas de la tenencia y uso de la propiedad, hacia las instituciones, hacia la planeación urbana, etc. pero ninguno se enfoca hacia la creación de un mecanismo que genere las soluciones en el tiempo. Más que una "reforma" se necesita un estatuto de política urbana que regule y coordine las acciones nacionales y locales con las de la actividad privada, para lograr en conjunto la creación de las oportunidades para el bienestar de la población que habita los centros urbanos.

ORGANISMO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

Antes de clasificar el organismo nacional que al más alto nivel de Gobierno oriente y coordine el desarrollo urbano, es conveniente analizar las diferentes alternativas e incluso estudiar la situación existente. Se concluye en primer lugar

que es necesario racionalizar el proceso de urbanización por intermedio de una entidad especialmente dedicada a este sector, con poder de decisión y dotado del equipo técnico que tan delicada materia exige.

Se reconoce que el municipio como entidad, es la empresa de servicios más importante del país. La ciudad, no como hecho físico sino como mecanismo de relaciones sociales, económicas y políticas es el medio más adecuado para la existencia de las actividades productivas y para el desarrollo social y cultural del país. Es de advertir también que el municipio, entidad que maneja los engranajes urbanos, es una empresa compleja cuyo sistema administrativo difiere mucho del sistema de administración de negocios.

El municipio es una comunidad de vecinos que en cierta forma autodetermina su futuro por cuanto elige su concejo municipal. Las pautas de elección son diferentes y obedecen a fuerzas distintas de las usuales en la empresa privada. Su primera autoridad, el alcalde, es nombrado por el Gobernador y generalmente ajeno al municipio. La empresa privada, a diferencia del municipio puede controlar el número de personas y seleccionarlas por especialidad y capacidad. Los productos que ofrece el municipio son "bienes y servicios", mientras las empresas privadas producen los artículos que el mercado les demanda con utilidad. Ningún municipio, por importante que sea, es autosuficiente; hace parte de una red nacional y desempeña funciones propias de su emplazamiento. En general los municipios y los centros urbanos en ellos contenidos, son piezas engranadas del complejo mecanismo nacional. Su funcionamiento depende más de la dirección externa que de su propio poder de funcionamiento. Paradójicamente los de mayor población

y aparente poder son los más dependientes.

Dentro del Gobierno Nacional, el organismo superior que mayor relación tiene con la vida urbana en conjunto es el Departamento Nacional de Planeación. El DNP tiene nivel ministerial, pero su Jefe no hace parte del Consejo de Ministros porque los departamentos administrativos se les entiende como "Ministerios Técnicos". Es importante hacer notar que el DNP es la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Política Económica y Social, que a su vez es el "organismo asesor principal del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país". El Decreto 627 de 1974 "por el cual se reestructuran el Consejo Nacional de Política Económica y Social y el Departamento Nacional de Planeación" en su Art. 6° le dá al DNP los siguientes objetivos generales:

Art. 6° "Corresponde al Departamento Nacional de Planeación la prescripción de las normas que deben seguir las oficinas de Planeación de los Ministerios, Departamentos Administrativos y de las demás entidades públicas en la preparación y presentación de los planes, programas y proyectos de desarrollo sectorial, regional y urbano y asesorarlos en el ejercicio de sus funciones; la elaboración y coordinación de los planes y programas generales de desarrollo económico y social y su presentación al Consejo Nacional de Política Económica y Social para su estudio, aprobación y posterior presentación al Congreso; la evaluación de los resultados de la ejecución de los mismos y la proposición de los ajustes y modificaciones que fueren necesarios".

Entre las Unidades Técnicas del DNP existe la de Desarrollo Regional y Urbano y en ésta las divisiones específicas:

la de Desarrollo Urbano y Areas Metropolitanas y la de Asistencia Técnica Departamental y Municipal. Circunstancias de muy diversa índole hacen que la planeación económica global del país y la planeación sectorial primen sobre la regional y urbana y por consiguiente las decisiones en este campo no tengan el poder que sería deseable. De otra parte es muy difícil coordinar la política sectorial de las entidades nacionales, toda vez que ellas dependen de diferentes Ministerios y Departamentos Administrativos.

En la realidad, el mandato legal es inoperante. La importancia ya descrita del desarrollo regional y urbano o por lo menos de éste, exige que la entidad esté al nivel de Departamento Administrativo o de Ministerio. ,

Una alternativa que debe estudiarse es la reestructuración del Ministerio de Gobierno para convertirlo en Ministerio del Interior. Actualmente el nombramiento de Gobernadores se hace de acuerdo con las conveniencias políticas, pero si los asuntos regionales y urbanos derivados de los planes nacionales estuvieran a su cargo, habría además la ventaja de comprometerlos en esta labor. El Ministerio de Gobierno es el primero en el orden de sucesión presidencial y por naturaleza propia hace parte del Consejo de Ministros.

En caso de que fuera un nuevo Ministerio se presenta la dificultad constitucional de la paridad, durante el presente período. Habría que crear dos o suprimir uno; en alguna ocasión se ha hablado de suprimir el de Justicia y pasar sus funciones a la rama respectiva; se ha pensado también en un Ministerio de Comercio Exterior o en uno del Transporte. Otra alternativa podría ser fusionar dos o tres Ministerios que tienen relación con el Bie-

nestar Social, para unificar la política; en este caso podría dársele funciones estrictamente de política del sector, separando lo relacionado con la financiación y ejecución de obras que pasarían, reestructurados a depender del Ministerio o Departamento Administrativo de Desarrollo Urbano.

Para todos los casos vale la pena anotar que la ley solamente señala el número y la nomenclatura de los Ministerios. Las actividades a ellos asignadas son de libre disposición del Presidente de la República. (C. N. Art. 132o.).

En síntesis y como conclusión general se presenta a la consideración del XIII Congreso Nacional de Arquitectos, lo siguiente:

1. El organismo que debe crearse al más alto nivel de Gobierno debe ser un Departamento Administrativo por ser de carácter técnico. A pesar de que existen 6, parece que no es estrictamente necesario conservar la paridad durante el presente período porque no se menciona expresamente en el párrafo del numeral 1º del Art. 120 de la C. N.
2. A pesar de que los Jefes de los Departamentos Administrativos, no hacen parte del Consejo de Ministros, si puede ordenarse en la ley respectiva que, para el caso presente, sea miembro del Consejo Nacional de Política Económica y Social "CONPES".
3. Al DNP le correspondería la planeación económica y social global del país y al Departamento Administrativo de Desarrollo Urbano, su aplicación territorial.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE DESARROLLO URBANO

DENOMINACION.- Departamento Administrativo de Desarrollo Urbano.

FUNCIONES.- Serán funciones del Departamento Administrativo de Desarrollo Urbano, las siguientes:

1. Promover el desarrollo de las áreas urbanas de acuerdo con su ubicación, tamaño, dinámica de crecimiento y vocación preponderante.
2. Intervenir el mercado de la propiedad inmueble para lograr una justa redistribución de la valorización creada por el esfuerzo de la población.
3. Tomar las medidas conducentes al uso racional del espacio urbano y suburbano, especialmente en lo que se relaciona con la propiedad ociosa, mal utilizada o decadente.
4. Obtener una intensiva y adecuada utilización de los Inmuebles construídos.
5. Fomentar la industria de la construcción en todas sus fases, con el fin de aumentar la producción de los insumos y de los bienes finales, así como para ofrecer mayores oportunidades de empleo, racionalizar los procesos y regular su mercado.
6. Orientar y coordinar las entidades relacionadas con la tierra urbana, la industria de la construcción y el desarrollo urbano.
7. Ejercer las acciones necesarias para racionalizar la administración municipal.

POLITICA.- El Departamento Administrativo de Desarrollo Urbano y las en-

tidades a él adscritas y vinculadas, para el ejercicio de sus funciones, actuará, con los siguientes criterios de política:

1. Orientación de las migraciones para estructurar una malla jerarquizada de centros urbanos que constituya la Infraestructura del desarrollo regional y nacional.
2. Especialización de las funciones urbanas en relación con su ubicación dentro del sistema de ciudades y su vocación regional.
3. Eliminación de la segregación social implantada por los criterios tradicionales de zonificación.
4. Redistribución de los sitios de trabajo industrial, comercial y de negocios con el fin de facilitar su acceso a la mayor parte de la población y disminuir las presiones por aumento de precios en los sitios actuales.
5. Captar la plusvalía generada por la comunidad y distribuirla en bienes y servicios.

6. Desestimular el uso del carro privado; fomentar y racionalizar el transporte colectivo.

7. Canalizar ahorro privado hacia la construcción y el desarrollo urbano.

ORGANISMOS.- Se revestirá al Presidente de la República por el término de un año para reestructurar, fusionar o suprimir las Superintendencias, establecimientos públicos, entidades industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, relacionadas con el desarrollo urbano así como adscribirlos o vincularlos al Departamento Administrativo de Desarrollo Urbano.

DESCENTRALIZACION.- Las entidades adscritas y vinculadas al Departamento Administrativo de Desarrollo Urbano quedan facultadas para crear sociedades o empresas con los Departamentos y los Municipios, así como con las entidades dependientes de ellos, con el fin de lograr una mayor vinculación de los intereses regionales y locales, con las políticas, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional.

CONPES.- El Jefe del Departamento Administrativo de Desarrollo Urbano será miembro permanente del Consejo Nacional de Política Económica y Social.