

CONSTRUIR NUEVAS CIUDADES Y PUEBLOS SOSTENIBLES¹

Julio Carrizosa Umaña

Profesor Titular

Instituto de Estudios Ambientales

Universidad Nacional de Colombia

1 ¿Estamos construyendo ciudades y pueblos insostenibles?

El director de Planeación Nacional en una reciente ponencia ha anotado que Colombia es uno de los países en donde la población está más dispersa y en el IDEAM un estudio que será publicado este año afirma que el 57% de la población de Colombia está concentrado en el 2.6% del territorio. La aparente contradicción se resuelve recordando que si bien un 57% se concentra en ciudades andinas y caribes el resto, casi 20 millones de habitantes, está desperdigado por el resto del territorio, aproximadamente 97 millones de hectáreas. El resultado puede resumirse diciendo que estamos construyendo ciudades y pueblos insostenibles, unas por concentración y los otros por dispersión. En este ámbito de insostenibilidad es donde se han generado dos millones de desplazados y 22 millones de pobres.

Como lo he escrito anteriormente, el concepto de sostenibilidad puede aplicarse a lo urbano siempre y cuando se considere como un interactuar entre lo no humano y lo humano y el problema consiste en que la insostenibilidad puede alcanzarse de improviso, sin que se haya percibido que se está llegando a un límite, menos aún que se está atravesando un umbral. Cabe entonces preguntarse: ¿Que ciudades son sostenibles? ¿hasta cuando? Los umbrales y límites de sostenibilidad en la realidad son complejos e integrales; pueden analizarse desde lo biofísico o desde lo cultural, pero nunca debe olvidarse que unos y otros están encementados, unidos en su actuar. Los factores de insostenibilidad también pueden ser muy específicos, el agotamiento de unas fuentes de agua o un enfrentamiento violento, pero

¹ En esta ponencia se han incluido algunos textos del mismo autor que fueron presentados a consideración del Ministerio del Medio Ambiente. Ponencia presentada en el VII Encuentro Internacional Hábitat Colombia. Yopal, Casanare. Marzo 25-27 de 2003.

tampoco debe olvidarse que forman parte de procesos integrales y complejos, como una selección equivocada del lugar inicial de un asentamiento, selección en donde influye tanto lo objetivo del lugar como la subjetividad de quien selecciona.

Las ciudades insostenibles, aquellas que el país ya no aguanta más, se caracterizan por:

- Acaparar recursos de todo el país
- Mandar sobre el resto del país
- Segregar socialmente
- Educar para la violencia y la corrupción
- Contaminar y deteriorar los ecosistemas
- No tener capacidad de competir con el resto del mundo

En el otro extremo, en el país disperso, los pueblos insostenibles tienen, entre otras, las siguientes características:

- Propician la deforestación
- Contaminan las corrientes de agua
- Afectan la fauna
- Proporcionan poder político
- Disgregan los recursos del Estado
- Reproducen la segregación social
- No proporcionan buena calidad de vida
- Empobrecen la población.

Los factores que generan la insostenibilidad, los que caracterizan los límites del crecimiento, son de muy diversa índole, entre ellos:

- Agotamiento de fuentes de agua,
- Escasez de terrenos planos,
- Baja fertilidad de los suelos
- Lejanía de los mercados.
- Segregación social y política
- Desastres naturales

- Elites simplistas o incoherentes
- Enfrentamientos violentos

Sin embargo antes de llegar a esos límites ciudades y pueblos atraviesan por procesos encaminados hacia la insostenibilidad, procesos conformados por el azar, por la escasez de información, por el afán de lucro de algunos o por la simple inercia de la realidad. Algunos de estos procesos son:

- La selección equivocada del lugar de asentamiento
- La generación de imágenes exageradas sobre la bondad del lugar
- El aumento acelerado de la población, muchas veces suscitado por esas imágenes
- La corrupción de las comunidades
- La descapitalización de los fundadores y el consecuente empobrecimiento
- La exclusión de algunos de los habitantes
- La disminución de la calidad de la vida ocasionada por los anteriores y otros múltiples factores

2 Las soluciones recomendables y posibles

Las comunidades, el sector empresarial y los gobiernos han reconocido en muchos países la gravedad de estas situaciones y existen numerosas propuestas para rectificar estos procesos hacia la insostenibilidad. Estas recomendaciones pueden agruparse en cinco tipos de soluciones:

- Aumentando concertadamente la competitividad y la calidad de vida en ciudades específicas.(Caso Bogotá, Marsella, Guadalajara)
- “Sacando el máximo provecho de las ciudades” (Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003)
- Reformando Instituciones
- Invirtiendo en vivienda de interés social
- Construyendo nuevas ciudades

La primera es la que se ha venido logrando para el caso de Bogotá y se proyecta en muchas otras grandes ciudades, entre ellas Marsella, con el proyecto de Euromeditarrene y en Guadalajara con un gran centro de comercio y placeres, el centro Jorge Vargas Cabrera.

En el Informe del Banco Mundial para el 2003 ²se dedica todo un capítulo al tema de la sostenibilidad de las ciudades pobres, aceptando que “*Para muchos intereses ambientales y sociales los mercados no pueden ofrecer la coordinación necesaria para revelar intereses y minimizar costos de transacción*” . Las principales soluciones del Banco se refieren a modificaciones institucionales, especialmente en el sentido de construir mecanismos que aumenten la representatividad y el poder político de los grupos más pobres.

En otros sitios se piensa más que en mejorar conjuntos urbanos, en ejecutar nacionalmente reformas en las instituciones o aumentar la inversión en viviendas de interés social, como ocurre la política nacional urbana en Colombia durante los últimos años.

En esta ponencia nos ocuparemos del último grupo de soluciones, las que tienen que ver con la planificación y construcción de nuevas ciudades y pueblos.

3 Como aprovechar y aumentar la sostenibilidad de asentamientos humanos existentes

La tendencia dominante en la gestión ambiental urbana se dirige hacia la aplicación de diversos instrumentos para aumentar la sostenibilidad y mejorar la calidad de vida en ciudades u otros asentamientos humanos existentes. Los ejemplos internacionales en este sentido pueden agruparse en cuatro conjuntos: ciudades intermedias que, como Curitiba en el Brasil, han logrado convertirse en ejemplos globales de manejo ambiental, ciudades grandes, como Barcelona, que han aprovechado un evento internacional para realizar inversiones tendientes a reforzar su imagen y lograr mejoras substanciales en sus servicios y espacios públicos; zonas marginales urbanas que se han transformado mediante el esfuerzo de sus comunidades y áreas metropolitanas como Londres, Madrid y París en donde se han empleado diversas estrategias para disminuir el impacto sobre los centros urbanos históricos.

Cada uno de estos conjuntos puede exhibir logros que, sin embargo, dependen de las sus características ecológicas, sociales, y económicas y, por lo tanto son difícilmente trasladables. En Colombia las experiencias de mejora ambiental exitosa de centros

² Ver Desarrollo Sostenible en un Mundo Dinámico. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003. Banco Mundial. Washington

urbanos son de dos tipos: pequeños cascos urbanos, como Puerto Nariño en el Amazonas o como Tabio en Cundinamarca, el primero ejemplo de calidad de vida en un ambiente de selva húmeda con fuerte participación de comunidades indígenas y el segundo uno de los Municipios Verdes auspiciados por INDERENA, donde se ha logrado durante los últimos veinte años mantener una relativamente alta calidad de vida, y ciudades capitales, como Bucaramanga, y Manizales en donde gracias a la acción conjunta del Estado y de la ciudadanía se ha mantenido unas condiciones urbanas aceptables en medio de grandes restricciones ambientales.

La ordenación de asentamientos humanos existentes ha sido la herramienta mas utilizada en Colombia desde mediados del siglo a través de diferentes tipos de planes y programas, la mayor parte surgidos de las administraciones locales y los mas recientes inducidos por las legislaciones de reforma y ordenamiento urbano. Desde la legislación ambiental también se trató de establecer normatividades generales que no han tenido casi ningún desarrollo. Las normas referentes a áreas protegidas como las de Parques Nacionales y Reservas Forestales han tenido alguna influencia en Bogotá en lo referente a los paramos y cerros circundantes La experiencia de ordenamiento masivo de los municipios colombianos desencadenada por la ley 388 ha sido útil para reflexionar sobre la utilidad de los diferentes esfuerzos de zonificación que fueron dominantes en los años cuarenta y cincuenta y sobre la necesidad de plantear nuevos instrumentos que eviten la urbanización de suelos agrícolas y la transformación de elementos estructurales de los ecosistemas. En la discusión sobre el Plan de Ordenamiento Urbano de Bogotá se han planteado alternativas a la zonificación y al establecimiento de normas; el Distrito Capital propone “operaciones urbanas” especiales, por ejemplo la construcción estatal de infraestructura como “instrumento de actuación” para el ordenamiento.

4 Posibilidades de aumentar la calidad de vida urbana.

La historia y la situación actual de la mayoría de los centros urbanos en Colombia dificultó y dificulta la construcción de modelos de calidad de vida debido inicialmente a la velocidad y magnitud del proceso de urbanización y posteriormente a la existencia de intrincadas estructuras políticas y socioeconómicas que favorecen la continuación de las tendencias

actuales (Gomez, 94. Pg 136). Corrupción, ineficiencia y violencia son características entroncadas en la plataforma del poder urbano actual que contribuyen a la fuerza inercial de estas tendencias. La segregación socio-espacial es uno de los productos de esta compleja situación (Jaramillo, 96). Los numerosos esfuerzos “civicos” que se han hecho en diferentes épocas para romper los círculos viciosos que autoalimentan estas fuerzas, solo se han sostenido durante unos pocos años, y en varios casos han sido cooptados por las redes de los viejos intereses.

Estos intereses entorpecen, sin duda, la construcción de la paz en un contexto de justicia social. Las corrientes migratorias del campo a los pequeños poblados y de estos a las ciudades intermedias y a las metrópolis no solo buscan la protección del Estado sino la equidad política, económica y social, libre de los pequeños intereses que prevalecen en el contexto rural fundamentados en la posesión de la tierra, en los esquemas clientelistas o en el poder aterrador de los agentes armados. Sin embargo, el escenario que encuentran en las actuales ciudades colombianas no está muy lejos de su experiencia rural; allí también el clientelismo, el amiguismo, el tráfico de intereses y los perjuicios sociales de toda índole, conforman multitud de obstáculos que, en la mayoría de los casos, los condenan a una nueva marginalización, esta vez en condiciones ambientales inferiores a las rurales (Betancourt & Sarmiento, 96 pg, 21),(Gilbert, 96 pg. 38) (Mindesarrollo, 95 pg. 172) ³

Siguiendo este tipo de análisis podría llegarse a identificar ecoregiones estratégicas cuya capacidad de carga biofísica y potencial de desarrollo sostenible permitiera la aceleración del crecimiento de sus centros urbanos o la construcción de nuevas ciudades intermedias que sirvieran de modelos de calidad de vida urbana, abrieran espacios de democratización y ascenso social, reactivaran las actividades económicas regionales y locales, equilibraran la situación actual de la red de ciudades⁴⁵ y disminuyeran la presión de las migraciones sobre las zonas metropolizadas.

³ “ El alto dinamismo económico de Sao Paulo en los últimos años ha dado como resultado una desigualdad creciente entre sus habitantes” (Borja y Castells, 97 Pg. 73)

⁴ En un estudio del Ministerio de Desarrollo se aportan elementos para identificar posibles localizaciones para “ desarrollar nuevos centros urbanos integrales” que mejoren la situación de desintegración regional. (Mindesarrollo. Ordenamiento Funcional de la Red Urbana. 1999 S.P.)

⁵ Actualmente los Departamentos de Caldas y Cundinamarca estudian el potencial del eje La Dorada-Puerto Salgar como puerto de transferencia y posible polo de desarrollo que equilibraría la situación urbana de ambos departamentos y podría constituir un paso adelante hacia la conformación de centros o capitales de las regiones de planificación establecidas en la Constitución Política.

El tema de construcción de nuevas ciudades cayó en descrédito luego de los enormes esfuerzos realizados en la India y en Brasil, cuyos resultados son todavía objeto de polémica internacional⁶. En Colombia la idea es recibida con prevención por la experiencia de Guatavita la Nueva y por el fracaso del intento del Presidente Betancourt en las sabanas del Vichada. Sin embargo durante los últimos cincuenta años son numerosas las nuevas ciudades construidas por iniciativa “privada”⁷, sin ninguna participación inicial del Estado, sin información previa ni planeación alguna y cuyo tamaño significa ya impactos importantes en la realidad regional y ambiental colombiana. Es el caso de ciudades como San Vicente del Caguan, Turbo, Puerto Boyaca, Vistahermosa, el mismo Yopal, que al terminar la Segunda Guerra Mundial en el mejor de los casos eran unas pocas decenas de casas y que hoy a pesar de su baja calidad de vida se consideran como logros del proceso regional de urbanización y pocas críticas reciben en el ámbito de los urbanistas. El proceso de fundación y crecimiento de estas ciudades está en mora de ser analizado en profundidad y comparado con las características físicas, bióticas y culturales de las regiones en que se construyeron para identificar los factores que hicieron posible su acelerado crecimiento.

5 Nuevas Ciudades y Pueblos

En todo el planeta resurge la viejísima idea de planificar y construir nuevas ciudades⁸ y nuevos pueblos, ahora fundamentada no solo en el deseo de equilibrar el territorio, como sucedió en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, sino en otras líneas teóricas. Las ideas de Perroux sobre polos de desarrollo se han concretado en el desarrollo endógeno y han producido los technopolos; el análisis económico de externalidades, de ventajas competitivas y de costos de transacción aconseja nuevamente la organización de ciudades-

⁶ Nueva Delhi y Brasilia continúan siendo también objeto de admiración por sus diseños “modernistas. En el caso del Brasil parece claro que las tasas de crecimiento de Río de Janeiro disminuyeron después de la terminación de Brasilia.

⁷ Por “privado” entendemos aquí no solo la actividad urbanizadora de grandes y pequeños empresarios sino la iniciativa de propietarios de tierras, de comerciantes, de transportadores y de grupos comunitarios que han conducido a estas situaciones de fundación y crecimiento de asentamientos urbanos al finalizar el siglo veinte.

⁸ La idea de planificar la construcción de nuevas ciudades y pueblos es muy antigua y probablemente puede encontrarse dondequiera haya existido suficiente poder e interés para hacerlo. Al efecto puede consultarse Chaline, Claude. *Les Villes Nouvelles dans le Monde*. 1996, Que sais-je. PUF. París. En lo que es hoy Colombia podría señalarse que El Consejo de Indias durante el siglo XVI estableció centralizadamente, desde Sevilla, los parámetros de la construcción de ciudades y pueblos e influyó en la localización de algunos de ellos.

estado dedicadas a la exportación y libres de restricciones. Ambos conceptos se enriquecen con otra vieja idea, la de ciudades lúdicas, dedicadas a proporcionar placer a técnicos y comerciantes durante sus horas libres. Los brasileños, ahora satisfechos con Brasilia, crean el Estado de Tocantins y empiezan a diseñar y a construir su capital, Palmas, en medio del cerrado. Los arquitectos norteamericanos creadores del movimiento New Urbanist planifican y construyen pueblos densos a la usanza del siglo XIX, en contra del automóvil y de la suburbia desparramada. Es en China en donde son más espectaculares las nuevas construcciones; la ciudad de Shenzhen tenía hace 24 años 24.000 habitantes, no era más que un pueblo de pescadores cerca de Hong Kong, sobre el delta del río Perla. Hoy la habitan casi cuatro millones y por su perfil arquitectónico podría estar situada en la desembocadura del Hudson. Las autoridades chinas planifican iniciar la construcción de 20 ciudades nuevas cada año durante los próximos veinte años, para lograrlo aplicarán las técnicas usadas en Shenzhen en donde los edificios de 30 pisos se construyen en 18 meses. En Wisconsin los urbanizadores que han ganado el “ Smart Growth Award”, el premio al “crecimiento inteligente”, proponen “New Communities for a New Economy”. En Francia, cerca de Niza, Sophie-Antópolis es una realidad tecnológica, producto de la alianza consciente entre la academia y la gran empresa

Los espacios y el dinero que se dedican a los nuevos asentamientos son sorprendentes: un grupo alemán recibió el encargo de diseñar una ciudad lúdica cerca de Shanghai alrededor de un lago artificial con cerca de 3 kilómetros de playas. El gran arquitecto Ricardo Bofill está diseñando un nuevo centro financiero y bancario al sur de Alger para 400.000 habitantes. El gobierno de Malasia tiene presupuestados 20 billones de dolares para su Multimedia Super Corridor y en Hong Kong planifican gastar 1.7 billones de dolares en su Cyberport. Las casas más económicas de la nueva comunidad de Seaside en Florida cuestan 510.000 dólares.

Sin embargo no todas las nuevas iniciativas son tan exitosas como Silicon Valley en California, el ejemplo de la mayoría de ellas, como la Tercera Italia o como Daedeok Science Town en Corea del Sur, al cual se le atribuye el poder tecnológico de Samsung. Las críticas empiezan a aflorar desde muy diferentes corrientes. Pierre Desrochers un defensor canadiense del libre mercado insiste en que los technopolos son inútiles y en que los empleos que han creado se hubieran generado de todas maneras sin necesidad de

construirlos. El Profesor italo-canadiense Vicente Mosco anotó desde 1997 que el concepto de technopolo, tal como lo describían Castells y Hay, hacía caso omiso de los problemas de gobernabilidad y de ciudadanía y tendía a crear ciudadanías virtuales supranacionales, como en el caso de la estación industrial oceánica que un empresario de las Vegas planifica 80 kilómetros frente a las costas de Panamá. Otros analistas desde la economía geográfica, la geografía económica, la sociología y las ciencias regionales aportan razones para apoyar o debilitar las ilusiones locales: Paul Krugman demuestra matemáticamente la inutilidad cualquier intento de disminuir la concentración universal del poder y de dinero, el BID regresa al determinismo geográfico para explicar el no cumplimiento de las metas del desarrollo en América Latina, Inglehart observa la escasez de las “élites coherentes” y Georges Benko revisa su teoría sobre las regiones que ganan, después de observar la enorme variedad de las estrategias reales de las élites locales y los numerosos fracasos regionales.

6 Pueblos nuevos y sostenibles

Ante las anteriores dificultades pensamos que los proyectos encaminados a mejorar la calidad de vida urbana deberían concentrarse en aquellos sitios donde se cumplieran por lo menos dos condiciones fundamentales de sostenibilidad en un contexto de política ambiental general : posibilidades biofísica de crecimiento y condiciones políticas y económicas adecuadas para facilitar la justicia social. En esa forma las inversiones destinadas a solucionar problemas como el manejo de residuos o la disponibilidad de espacio público tendrían mayores posibilidades de éxito en el mediano plazo y podrían también disminuir el desequilibrio de la red de ciudades.

Las posibilidades biofísicas de crecimiento dependen de numerosas variables, algunas de las cuales se mencionan posteriormente en este trabajo, seleccionadas por la existencia de datos aislados o de series históricas. Ninguna de estas variables por si sola puede proporcionar un indicativo sobre el potencial para el crecimiento urbano de un territorio dado pero su conjunto aporta un “ panorama” útil para quien toma decisiones desde un punto de vista científico. La deficiencia en alguna de estas variables, por ejemplo en existencia de suelos usables para la producción agropecuaria, puede indicar debilidad en los

factores (capital) biofísicos y , por lo tanto, la necesidad de compensación por parte de factores (capitales) de otra índole en forma de transferencias de insumos. Una ciudad localizada en un sitio plano pero desértico no puede obtener agua o alimentos del entorno inmediato, tiene que contar con la liquidez monetaria necesaria para importarlos en su totalidad. Riohacha, por ejemplo, se ha sostenido gracias a factores socioculturales e institucionales ligados a su posición geopolítica. Leticia obtiene poco en la actualidad de la exuberante selva amazónica que la rodea, pero en el pasado se sostuvo del comercio de animales vivos y de pieles de felinos, y luego del tráfico de drogas ilegales. Prohibidas y perseguidas estas actividades el Estado tuvo que aportar capital institucional para mantener la ciudad, obligado por las ventajas de su posición geopolítica.

En algunos casos es sobresaliente y ejemplar la forma como los factores socioculturales y políticos son tan fuertes que compensan no solo la falta de capital biofísica sino los obstáculos creados por la naturaleza en contra del crecimiento urbano. Bucaramanga y Manizales son ejemplo de esta situación: Bucaramanga que durante la mayor parte de la colonia solo un “ pueblo de indios” situado en una pequeña meseta, recibió a principios del siglo XVIII una nueva corriente de inmigrantes españoles quienes lograron la modificación de la situación legal del territorio y obtuvieron la concesión de propiedades privadas. Su coherencia, su vitalidad y su aporte político en los primeros años de la República construyeron una cultura social y política regional suficientemente fuerte para lograr constituirse en capital de departamento y comenzar a atraer inversiones del Estado y del sector privado, gracias su imagen de ser “ *un buen vivero, la Ciudad de los Parques o La Ciudad Bonita*”. En los años sesenta el crecimiento de su población comenzó a exceder la capacidad física de carga de la meseta, se presentaron deslizamientos y derrumbes en sus bordes y como respuesta y en forma muy oportuna el estado en colaboración estrecha con la clase dirigente de la ciudad diseñaron y montaron un instrumento institucional, la Corporación de la Meseta de Bucaramanga, la cual aportó y construyó soluciones técnicas suficientes para estabilizar los procesos geodinámicos. Bucaramanga a pesar de la fortaleza de su clase dirigente y de sus varios intentos nunca ha logrado consolidar un sistema de producción industrial y los terrenos que la rodean no poseen un alto potencial de producción agropecuaria, pero si ha conseguido mantener una buena calidad de vida y ha logrado construir un sector educativo universitario de alta calidad que ha atraído

empresarios agrícolas de otras regiones y gentes de todo el país que se establecen transitoriamente. La oferta de servicios de Bucaramanga confrontada con su población la coloca hoy al nivel de Cali, Medellín, y Barranquilla a pesar de tener una población inferior y un sistema económico mucho menos diverso.⁹ Desde el modelo general de desarrollo sostenible¹⁰ el capital natural de Bucaramanga, representado principalmente por su topografía, su disponibilidad de agua, su vegetación silvestre y su posición geopolítica en un cruce de caminos entre Bogotá, la costa y la frontera venezolana, mas el vigor del capital social aportado por varias generaciones de buenos administradores y de políticos sobresalientes,¹¹ han logrado conformar durante los últimos cien años una situación de crecimiento sostenido en un contexto de calidad de vida relativamente alta si se compara con otros centros urbanos colombianos de tamaño semejante.

El caso de Manizales, situada también sobre la cordillera , pero mas en pliegues y cumbres que en mesetas, tiene aspectos diferentes al de Bucaramanga pero coincide con ser también un producto de la República y de un proceso sociocultural complejo y refinado, liderado por una clase dirigente regional muy bien caracterizada que recibió abundantes y casi gratuitas concesiones de tierras. Manizales se desarrolla en condiciones naturales mas arduas pero cuenta con capitales financieros mas abundantes. El conjunto de lomos, pequeñas mesas, laderas y valles altos sin duda representó para la urbanización un reto mayor que el existente en Bucaramanga, pero el hecho de encontrarse en la cúspide de la eje cafetero, en un clima frío adecuado para el descanso y el juego intelectual de sus élites, permitió que en Manizales haya siempre existido un estructura económica mucho mayor que la santandereana y un poder político por lo menos semejante. En términos del modelo clásico de desarrollo sostenible podríamos sintetizar el proceso diciendo que un capital natural local exiguo pero apropiado a las necesidades de la élites, representado mas que todo por la favorabilidad del clima, fue compensado desde muy temprano por el capital económico y financiero y por un capital sociocultural de gran significado político nacional.

⁹ Ver los resultados iniciales del estudio dirigido por Humberto Molina para el Ministerio de Desarrollo sobre la influencia de la disponibilidad funcional de servicios en el ordenamiento de la red urbana.

¹⁰ Entiendo por Modelo General de Desarrollo Sostenible el que ha sido promovido por el Banco Mundial como un tratamiento simultaneo del capital natural, el capital económico y el capital social para lograr a perpetuidad mejoras en la calidad de vida.

¹¹ Borja y Castells hacen énfasis en la importancia de la “ proximidad a centros de poder” y a “circuitos de prestigio social” (Borja y Castells, 97, Pg: 42)

Ambas ciudades se caracterizan hoy por atravesar crisis de crecimiento en un contexto de buena calidad de vida, a ambas continúan llegando inmigrantes atraídos por sus imágenes de buenos sitios para vivir y en ambas los límites físicos de los asentamientos comienzan a percibirse con mayor claridad. Las crisis tienen características diferentes: Bucaramanga ya invadió a los municipios vecinos donde, aparentemente, todavía existen terrenos planos o semiplanos de fácil urbanización, pero empiezan a aparecer dificultades de aprovisionamiento de agua y el reordenamiento de la red vial nacional ocasiona problemas económicos adicionales a los que sufre el resto del país. Para Manizales no es tan fácil encontrar terrenos urbanizables, pero el capital cafetero, a pesar de los problemas recientes, todavía constituye un aporte económico mayor que el existente en Santander. Ambas ciudades mantienen un fácil acceso al poder político nacional y ambas han respondido a las crisis con gestiones ambientales relativamente refinadas. Bucaramanga fue una de las primeras ciudades en construir una planta de tratamiento de aguas negras y Manizales sigue ahora un modelo de desarrollo y ordenamiento orientado por el concepto de bioplan¹². Sin embargo en ambos casos cabe expresar reservas sobre las posibilidades de su desarrollo en términos sostenibles.

7 Sostenibilidad potencial local.

La polémica actual sobre las posibilidades de desarrollo sostenible ha conducido a un renovado interés por el tema de la sostenibilidad de las comunidades y la sostenibilidad local. Frente a la sostenibilidad global, cuyas condiciones han sido expuestas por ecólogos sistémicos y por macroeconomistas, surge la sostenibilidad de sitios específicos en el planeta cuyas condiciones son objeto de estudio de la ecología de paisajes, de la economía ecológica, de la antropología cultural, de la sociología ambiental y, naturalmente, del ambientalismo integralista y complejo.¹³¹⁴ En esta discusión el caso colombiano cobra

¹² Velazques, Luz Stella y Pacheco, Margarita. Resarch- Management as an Aproach to Solving Environmental Conflicts in Metropolitan Areas.1999

¹³ Arturo Escobar está desarrollando una ecología política del “ lugar” en la que este constituye “ el espacio de la diferencia” . Escobar recuerda que vivir es vivir localmente y conocer es conocer el lugar.(Ver Memorias del Segundo Seminario Latinoamericano y del Caribe sobre Universidad y Medio Ambiente. Noviembre de 1999.)

¹⁴ “ El resultado de estos procesos contradictorios entre la globalización tecno-económica y la especificidad creciente de las identidades es la crisis sistémica de los estados nacionales “ (Borja y Castells, 97 Pg. 31)

inusitado interés por tratarse de uno de los pocos países de América Latina en donde existe una muy densa red de municipios, cada uno con su “casco urbano” y con una posición y unas funciones definidas por la Constitución Política de la Nación. Esta red de municipios y de cascos urbanos constituye también red de alternativas a la situación actual de macrocefalia. Así como Bogotá creció, en cien años, de menos de cien mil habitantes a seis millones de habitantes, cada uno de estos mil y pico de municipios contiene un potencial de crecimiento que depende de las características de su sostenibilidad ecológica, social, económica y política.

8 Indicadores de sostenibilidad integral local potencial

Se ha avanzado poco en la definición de indicadores de sostenibilidad local pero muchos de estos indicadores están ya siendo recolectados dentro de las estadísticas generales o están incluidos en estadísticas de tipo geográfico. Atrás hemos adelantado algunas variables que definen generalmente la sostenibilidad ambiental como un equilibrio entre la oferta del ecosistema no antrópico y la demanda específica de los sistemas humanos. En un sentido mas amplio y menos ligado a los conceptos económicos de “demanda “ y “oferta”, la sostenibilidad a nivel local depende tanto de los balances de materias y energía en el municipio como de la fortaleza, la estabilidad y la capacidad de solución de conflictos que presentan las características sociales, económicas y políticas de su población. de que el potencial biofísico del municipio pueda sustentar en el largo plazo el crecimiento actual de su población o un crecimiento mas acelerado:

No todas estas variables pueden expresarse cuantitativamente, algunas tienen solamente dos expresiones (Si o No). ”. La lectura de la sostenibilidad local constituye una operación compleja y no matemática o sea que puede adelantarse una “ opinión” sobre la sostenibilidad de un municipio, no un “ valor” de esa sostenibilidad

Lo que se pretende no es simplificar hasta el extremo de que un directivo pueda tomar fácil y rápidamente una decisión sino precisamente todo lo contrario: presentar en toda su complejidad la situación para que quienes deciden tengan que tomarse el tiempo necesario para decisiones graves y no sean engañados por falsas cuantificaciones

El objetivo es construir un índice integral, no separado por sectores sino orientado por los procesos que conforman los caminos hacia la sostenibilidad o hacia la insostenibilidad.

9 Política ambiental urbana y Nuevas Ciudades

Construir nuevas ciudades permitiría aprovechar mejor ese potencial ambiental regional, facilitaría crear ámbitos de mejor calidad de vida (Viviescas, 96) y abriría la posibilidad de ampliar el poder urbano haciéndolo accesible a los migradores recientes,¹⁵ con lo cual el Estado pagaría parte de su deuda social y de los daños y perjuicios que la guerra rural ha ocasionado a buena parte de las familias campesinas durante los últimos cincuenta años.¹⁶

La ausencia de un proyecto colectivo de ciudad (Mindesarrollo, 95 pg 161) (Gomez, 94) que ha sido identificado como característica del proceso urbano colombiano actual por varios autores podría ser producto de la falta de conciencia sobre el enorme esfuerzo que significó durante estos últimos cincuenta años construir ciudades para varios millones de habitantes. Aparte de la propuesta de la vieja Operación Colombia, cumplida pero no socializada, nunca el imaginario social de la Nación se dio cuenta o dio importancia a este enorme esfuerzo, tal vez dándose cuenta de que eran las circunstancias de violencia , el animo de enriquecimiento de unas pocas financieras y , finalmente, el aporte del narcotráfico, los factores vergonzosos que estaban produciendo la proeza.¹⁷ Al contrario emprender la tarea de construir Nuevas Ciudades como un Propósito Nacional y dentro de un proceso de paz que así lo considere podría también lograr una colectivización del proyecto urbano en torno a nuevas formas ciudadinas y a nuevos ciudadanos.¹⁸

¹⁵ En el caso de nuevas ciudades construidas en zonas rurales o en pequeños poblados la fuerte relación entre poder y costo de la tierra (Renard, 94 Pg.325), podría ser mas fácilmente democratizable. La experiencias de Paris y de algunos municipios en Holanda tienen algunos elementos interesantes en este sentido (Renard, 94 Pg. 330)

¹⁶ Jaramillo anota como los esquemas de construcción de vivienda para las personas de escasos recursos han fracasado por pretender “ hacer cambios económicos y sociales profundos sin tocar la estructura que ha originado resultados diferentes a los deseables “. (Jaramillo, 94 Pg. 277)

¹⁷ Gomez Buendía explica como al tener ciudades físicas pero no polis “ nuestra política urbana ha girado en torno de lo físico”.(Gomez, 94 Pg. 137)

¹⁸ Cabría también explorar en que forma algunas de las ciudades actuales, con una dotación de servicios muy por encima del resto del país, están contribuyendo a la injusticia y a la segregación social.

En lo económico la construcción de nuevas ciudades significaría también la posibilidad de mejorar la distribución de los negocios, la riqueza y el ingreso y de mejorar la competitividad¹⁹ y reactivar la producción. Para esto sería necesario que el Estado estableciera nuevas reglas del juego en lo concerniente a la transferencia de plusvalías, a las posibilidades de apoyo a la pequeña empresa de construcción, en la organización de la propiedad urbana para promover la heterogeneidad social, en una política tributaria y de asistencia técnica que favoreciera la producción limpia de nuevos bienes y servicios para acceder a los mercados verdes, en la promoción del turismo, en el montaje de industrias madereras sostenibles etc.²⁰

La generación de nuevas posibilidades de producción y de una mayor calidad de vida social implican que la localización y el planeamiento de estos nuevos asentamientos tendría que hacerse en forma integral y detallada para identificar localidades adecuadas en donde existan ya pequeños poblados que no han prosperado por factores de fácil modificación o escenarios rurales donde la situación del país haya ahuyentado a posibles fundadores de pueblos. La historia del poblamiento urbano en Colombia se parte en dos al inicio de la República; si bien en la Colonia la fundación de pueblos era el resultado de una propuesta local avalada siempre por un estudio del Consejo de Indias y por un visto bueno de la monarquía, en la República la característica principal de la construcción de ciudades ha sido siempre la iniciativa de las comunidades sin que haya sido necesaria la intervención del Estado, con excepción de las concesiones de tierras otorgadas en varias oportunidades y bajo diferentes criterios.²¹

¹⁹ En la globalización “ la competitividad ya no depende de los recursos naturales o energéticos, de la base industrial tradicional, de la posición geográfica, de la acumulación de capital o de la voluntad política de un estado protector.” Para Borja y Castells la productividad dependerá del funcionamiento eficiente del espacio urbano-regional, de su inserción en los sistemas de comunicación, de la buena información de los agentes económicos, de la cualificación de los recursos humanos, de la posibilidad de un proteccionismo exportador, de la eficacia y transparencia de las instituciones, de la gobernabilidad del territorio y de la definición y mercadé de un proyecto de ciudad. (Borja y Castells, 97. Pg 183)

²⁰ Doubele explica detalladamente como “ No existen respuestas sencillas a los problemas de manejo de la tierra urbana “ (Doubele, 94. pg 378)

²¹ Jacques Aprile-Gnisset ha estudiado a profundidad como “ en los siglos XVI, XVII e incluso XVIII lo rural procede de lo urbano. Pero hacia fines del siglo XVIII , y mas que todo a lo largo del siglo XIX, se invirtió el proceso y se devolvió la ola cuando el campesinado mulato o mestizo empezó a producir ciudades”. (Aprile-Gnisset. 97, Pg. 189)

Debe también recordarse que durante los ciento noventa años de vida republicana los colombianos no han dejado de construir nuevos centros urbanos. En este mismo momento existen, sin duda alguna, múltiples procesos de construcción de nuevos cascos urbanos que lentamente se localizan en los cruces de caminos, junto a las escuelas rurales, alrededor de las viejas haciendas o en el centro de las parcelaciones; siempre con la esperanza de convertirse algún día en el centro de un nuevo municipio. Este proceso se realiza siempre dentro del esquema republicano, es decir como el resultado de la acción de grupos de pequeños empresarios que se inician instalando y agrupando agroindustrias, tiendas o pequeños talleres y con el apoyo del sistema clientelista lentamente obtienen apoyos para la provisión de servicios públicos. En la globalización el destino de estos cientos de pequeños asentamientos humanos es bastante incierto y justifica si no una política si una campaña informativa sobre las posibilidades de su sostenimiento.

Lo que se propone no tiende a disminuir este papel fundador de las gentes más empresariales entre los habitantes del campo colombiano, sino proporcionarles un apoyo estatal que mejore el proceso de selección de lugares, fije mínimos de diseño,²² facilite y democratice el mercado de tierras con potencial de urbanización,²³ fomente el montaje de actividades productivas, y optimice el diseño urbano y la tecnología de suministro de servicios públicos.

La investigación y el desarrollo tecnológico tendrían un papel importante en la identificación de sitios adecuados para nuevos modelos de urbanización sostenible y competitiva²⁴ y en la definición de productos y tecnologías innovadoras y adecuadas a sus características ecológicas. El fortalecimiento de sistemas productivos endógenos, la introducción de procesos limpios de producción y el diseño de bienes y servicios capaces

²² Samuel Jaramillo ha anotado como es necesario recuperar la experiencia del BCH y del Incredial cuyas “búsquedas experimentales”.. “siguen siendo hoy sectores de ciudades integrados y de buena calidad, con condiciones de habitabilidad muy satisfactorios “. (Jaramillo, 94 Pg. 246)

²³ Debe anotarse que la intervención del Estado y aún la propiedad estatal del suelo urbano no es incompatible con una economía de mercado como nos lo recuerdan los casos de Hong-Kong, Singapur y de parte de Londres. En París es usual en los nuevos desarrollo urbanos que entidades estatales construyan unidades habitacionales que luego alquilan a tasas por debajo del mercado para asegurar la integración social.

²⁴ Según Borja y Castells la globalización ha creado un nuevo patrón de asentamiento espacial que “ minimiza el papel de la contiguidad y maximiza la importancia de las redes....predomina el espacio de los flujos sobre el espacio de los lugares” (Borja y Castells, 97 . Pgs 55 y 67)

de ocupar nichos en los mercados limpios y verdes podrían jalonar las economías y hacer sostenibles integralmente las nuevas ciudades y sus ecoregiones.²⁵

Una estrategia ética de comunicación, como lo propone Viviescas, para “ hacer públicas” las ciudades ya existentes, sería indispensable para que el proceso de construcción de nuevas ciudades fuera una acción colectiva que asegurara su apropiamiento y su goce. (Viviescas, 96 pg. 142). Gomez explica como un “ *plan estratégico*²⁶ *que, en tanto proyecto colectivo, proyecto de ciudad, tenga la capacidad de movilizar recursos, energías e ilusiones locales, como también un liderazgo claro y la voluntad política para la promoción de la ciudad... (podría ser) el punto de partida en el lento proceso de construir verdaderas ciudades*”. (Gomez, 94 Pg. 137)²⁷

Es claro que un programa de tal magnitud no puede acometerse únicamente por el SINA central, pero podría presentarse como un Propósito Nacional a la consideración de Planeación Nacional y ser objeto de un documento CONPES o de una sesión especial del Consejo Nacional Ambiental. Identificando ecoregiones o lugares de alto **potencial físico biótico, social y económico de urbanización**, podría pensarse en construir una política urbana de desarrollo y ambiente, en la cual colaboraran los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Minas y Energía, Transporte y Agricultura,^{28,29,30} para

²⁵ Eduardo Aldana ha insistido en como en los Estados Unidos la fundación de las universidades estatales y la designación de las capitales de los estados condujo a un mayor equilibrio de la red de ciudades. El proceso de “Silicon Valley” en California tiene como antecedentes lejanos la creación, por parte de la Universidad de Stanford del “ Stanford Industrial Park” y la consecuente gestión de “ medios sociales de relación entre ingenieros, investigadores y empresarios de tecnologías “ (Borja y Castells, 97 Pg.47)

²⁶ La experiencia de construcción del plan estratégico de Bogotá parece indicar que este instrumento pierde eficacia en conglomerados demasiado grandes y de alta segregación.

²⁷ En los últimos años se han presentado por lo menos tres iniciativas de nuevas ciudades. Rafael Pardo Rueda propuso hace unos meses un programa general de enclaves industriales al estilo de los que se han construido en la China. Un grupo de Santander está proyectando una nueva ciudad en el Magdalena Medio. Ver también Nota 20 sobre el proyecto La Dorada-Pto Salgar. La propuesta de Pardo fue acogida en el pasado Plan Nacional de Desarrollo el cual abre la posibilidad legal de seleccionar cuatro municipios como centros de producción para la exportación, donde se eliminaría cualquier traba institucional que limitara la competitividad del sector empresarial. Borja y Castells describen el caso Chino como el proceso de construir una megaciudad entre Hong-Kong y Cantón en el cual el ejemplo mas dinámico es la fundación de la ciudad de Shenzhen en 1980, la cual alcanzaba ya en 1993 mas de millon y medio de habitantes (Borja y Castells, 97. Pg 141). Según la página de esta ciudad en internet su población en el 2003 se aproxima a cuatro millones de personas.

²⁸ Jaramillo, Samuel. Políticas Gubernamentales 1950-1993 en Ministerio de Desarrollo Económico-DNP- Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas. Ob. Cit.

²⁹ Rojas y Moncayo anotan que la descentralización ha acentuado el desarrollo desigual de las ciudades colombianas debido al diferente grado de atención del desarrollo institucional en cada una de ellas. (Rojas y Moncayo, 94 Pg. 97), argumento que indica la necesidad de un nivel nacional de planificación.

establecer un marco legal favorable y facilitar la acción conjunta de las comunidades y del sector empresarial³¹ en el fortalecimiento de sistemas productivos y en el aceleramiento de la actividad constructora en esos sitios específicos, construyendo así proyectos subregionales como un propósito nacional para cumplir el cuádruple papel de mejorar la calidad ambiental urbana, generar empleo, reactivar la economía y apoyar el proceso de paz.

10 ¿Seguiremos construyendo ciudades insostenibles?

Sin embargo y a pesar de todo lo dicho y de los ejemplos nacionales e internacionales, lo más probable es que continuemos construyendo ciudades y pueblos insostenibles. Los procesos que nos conducen en ese sentido son demasiado poderosos o tienen demasiada inercia para que el país en su condición actual pueda detenerlos o modificarlos. La atracción de la insostenibilidad en Colombia tiene que ver con nuestra predisposición a lo imaginario y con nuestra superficialidad. Cada encrucijada de caminos, cada manantial o cada plano en la montaña nos ilusiona y nos impide considerar la complejidad del futuro. Cuando logramos algún éxito, como sucede con la Bogotá de los últimos seis años, o con la Barranquilla, la Medellín o el Cali del pasado este se promociona por encima de su potencial y se crean centros de atracción para todos los desocupados del país generando nuevamente procesos hacia la insostenibilidad. Lo único que podría modificar la situación, sería una fuerte alianza entre Estado y Comunidad para construir un verdadero propósito nacional y esto no se ve muy cercano.

³⁰ Barco, Carolina; Betancourt, Carlos; Gonzales, Stella; Salazar, Jose; Salguero, Mauricio; Samper, Arturo; Vejarano, Maria Clara Hacia una Práctica en el Manejo de la Tierra Urbana en Ministerio de Desarrollo Económico-DNP-Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas. Ob. Cit.

³¹ Valenzuela indica el enorme potencial del sector privado como financiador y gestor de estructuras físicas. (Valenzuela, 94 . Pg.163)

BIBLIOGRAFÍA

APRILE-GNISET, JACQUES. La Ciudad Colombiana. 1997 Universidad del Valle. Cali
BARCO, CAROLINA; BETANCOURT, CARLOS; GONZALES, LUZ STELLA;
SALAZAR, JOSÉ; SALGUERO, MAURICIO; SAMPER, ARTURO; VEJARANO,
MARIA CLARA. Hacia una práctica en el manejo de la tierra urbana. En Ministerio de
Desarrollo 1994 Ob.Cit.

BENKO, GEORGE y LIPIETZ, ALAIN. (Directores) La Richesse des Regions. 2000,
PUF. Paris

BETANCUR, LUCELENA, SARMIENTO LIBARDO. Formas de Producción, uso y
consumo para una ciudad sostenible. 1998 en Fundación Habitat. Producción uso y
consumo de ciudad. Hábitat. Colombia Seminario Especializado. Medellín.

BORJA, JORDI Y CASTELLS, MANUEL. Local y Global. La gestión de las ciudades en
la era de la información. 1997. Tauros. Madrid.

CARRIZOSA; JULIO Sostenibilidad Regional y Local 2001. En Geografía. Boletín de la
Sociedad Geográfica de Colombia. Volumen 45 # 133.

ECHECHURRI, HECTOR. Factors leading to the change, loss or degradation of urban
environmental quality. en OEA Ob Cit.

CORTEZ, RODRIGO \$ DEL CASTILLO , JUAN CARLOS. La planeación urbana frente
a las nuevas formas de crecimiento de la ciudad. En Ministerio de desarrollo 1994. Ob. Cit.

DI PACE, MARIA J. Environmental settings of Latin American cities. 1994 en OEA
Ponencias y presentaciones del Taller “ Desarrollo sustentable en las áreas urbanas de las
Américas.”. Washington.

FUNDACIÓN HABITAT. Producción, consumo y uso de ciudad. 1996.Fundación Hábitat.
PGU.Fondo Nacional del Ahorro. Medellín.

GILBERT, ALAN. Globalización y desarrollo urbano en America Latina. 1996 en
Fundación Hábitat Ob. Cit.

GÓMEZ BUENDIA, HERNANDO. Ciudades grandes, pequeñas polis. En Ministerio de
desarrollo 1994. Ob. Cit.

GOUESET, VINCENT. Bogotá: nacimiento de una metropoli.1998 TM Editores. Bogotá.

JARAMILLO, SAMUEL. Evolución de la estructura productiva de la edificación en Colombia y de las políticas gubernamentales sobre el sector (1950-1993) . En Ministerio de Desarrollo 1994 Ob.Cit.

JARAMILLO, SAMUEL. Segregación socio espacial y mercado de suelo en las ciudades de América Latina.. 1996 en Fundación Hábitat. Ob. Cit.

LIPIETZ, ALAIN. En frente del peligro de la megapolización. en Fundación Hábitat. Ob. Cit.

LOTERO, Jorge. Otras reflexiones desde la economía. en Fundación Hábitat. Ob. Cit.

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA DE NACIONES UNIDAS. Seminario políticas e instituciones para el desarrollo urbano futuro. 1994.Talleres Gráficos Canal Ramirez Antares. Bogotá..

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Ciudades y Ciudadanía. 1995. Editorial Presencia. Bogotá.

OEA. Ponencias y presentaciones del taller “ Desarrollo sustentable en las áreas urbanas de las Américas “. 1994. OEA./ Ser. J/XVIII MARN/ doc.8/94 Washington

RENARD, VINCENT. Objetivos e instrumentos para la gestión de la tierra urbana. E, Ministerio de Desarrollo 1994. Ob.Cit.

RODA, PABLO Posibles efectos de la apertura económica en el crecimiento de las ciudades en Ministerio de Desarrollo Económico1994 Ob. Cit.

ROJAS, FERNANDO & MONCAYO VICTOR MANUEL. Actores públicos y privados en el desarrollo urbano. en Ministerio de Desarrollo1994 Ob.Cit.

VIVIESCAS, FERNANDO. El marco para la superación de una incongruencia: del pueblerino al ciudadano. en Fundación Hábitat. Ob. Cit.

ZAMBRANO, FABIO. Desarrollo urbano en Colombia: una perspectiva histórica. en Ministerio de Desarrollo Económico 1994 Ob.Cit.

Universidad Nacional de Colombia. Espacio y Territorio. Razón, Pasión e Imaginarios. 2001 U.N.C. Bogotá

VALENZUELA, LUIS CARLOS. La participación del sector privado en proyectos de infraestructura municipal. en Ministerio de Desarrollo 1994 Ob. Cit.

VELÁSQUEZ, LUZ STELLA Y PACHECO, MARGARITA. Research Management as an approach to solving environmental conflicts in metropolitan areas: a case study of the Manizales-Villamaría conurbation, Colombia.1999. In Atkinson, Adrian Et Al. (Editors) The Challenge of Environmental Management in Urban areas. 1999 Ashgate.Aldershot. England.

WACKERNAGEL, MATHIS. La huella ecológica de las ciudades: como asegurar el bienestar humano dentro de los límites ecológicos. en Fundación Habitat. Ob Cit.