

POLITICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

INTRODUCCION

Las formas de uso y ocupación del territorio nacional presentan profundas desigualdades económicas y sociales tanto a nivel regional como urbano. El desarrollo del país, en términos generales, está centralizado en las grandes ciudades y en sus zonas de influencia, lo cual no excluye que en su interior se ubiquen grupos sociales caracterizados por niveles significativos de pobreza.

Una parte importante del país presenta altos niveles de atraso relativo, pese a contar con potenciales de producción en diferentes sectores. Esto se debe en parte a la existencia de economías de aglomeración en las grandes ciudades y, principalmente, a políticas de inversión del gobierno central que han desaprovechado las ventajas comparativas de las regiones, dando como resultado un crecimiento económico lento y desequilibrado.

En el campo de la administración pública y la planificación, la concentración a nivel nacional de las decisiones de orden técnico y administrativo, para la programación y ejecución de gran parte de la inversión, ha generado ineficiencias en la asignación de recursos en especial con relación a actividades de naturaleza eminentemente local.

En materia de inversión pública, la concentración de recursos en grandes proyectos no ha permitido atender la integración económica y social de extensas zonas del territorio nacional, dejando regiones y ciudades al margen del desarrollo. En el área urbana, particularmente en las grandes ciudades, el conjunto de la inversión pública se ha orientado a disminuir el déficit cuantitativo de vivienda, mediante construcción en la periferia. Como consecuencia se ha ampliado el perímetro urbano y se ha elevado, de modo innecesario, el costo de provisión de servicios públicos.

Al mismo tiempo, la sociedad colombiana afronta una profunda crisis de participación ciudadana, ligada tanto a la insuficiencia de espacios políticos, como a la deficiente utilización de los canales democráticos existentes. Se acrecienta así, el distanciamiento ciudadano de instituciones que le niegan la posibilidad de intervenir en el proceso decisorio y que son incapaces de cumplir de manera eficiente con sus funciones.

El Gobierno Nacional, apoyado en el nuevo esquema de administración descentralizada, se ha propuesto como política de desarrollo territorial, la integración nacional mediante la expansión de la actividad económica productiva. Para esto, se reorientará el gasto público hacia aquellas inversiones que propicien la integración regional y hacia la consolidación de un sistema de centros urbanos interconectados, que sustenten e impulsen la generación de empleo productivo, el crecimiento económico nacional y el bienestar social. Esto sólo será posible a medida que los beneficiarios directos orienten y vigilen el aparato administrativo encargado de proveer las condiciones para este desarrollo.

DIAGNOSTICO

Análisis Urbano-Regional

El análisis espacial de la actividad productiva del país permite constatar la existencia de regiones funcionalmente consolidadas, con estructuras económicas especializadas, que disponen de la infraestructura básica para la realización de los procesos productivos y de un conjunto de centros urbanos articulados, que apoyan sus áreas de influencia y conforman sus mercados. Otras regiones, con centros urbanos incipientes, como es el caso del piedemonte llanero y de áreas con potencial agroindustrial de la Costa Atlántica, están en proceso de consolidación.

De igual modo e regiones atrasadas, con potencialidades económicas suficientes para crear las bases de un desarrollo sostenido, pero desarticuladas en su interior y débilmente integradas al sistema urbano-regional nacional. Tal es el caso de la Costa Pacífica, algunas áreas de la Costa Atlántica, el Magdalena Medio, la Orinoquia y la Amazonia. Las ciudades allí localizadas carecen de servicios y equipamiento para desempeñar un papel articulador y de apoyo al desarrollo de sus áreas de influencia.

Los departamentos de mayor participación en el producto nacional son los que han consolidado una base industrial más diversificada, apoyados en las economías de aglomeración de los grandes centros urbanos que poseen una agricultura comercial tecnificada o una producción cafetera significativa. Otras entidades territoriales comienzan a mostrar mayor participación a partir de la explotación y transformación a gran escala de sus recursos mineros y agropecuarios, se destacan entre otros los casos del Huila Guajira, Meta, Arauca, Cesar y Caquetá. De otra parte, existen entidades territoriales que pese a contar con importantes potencialidades de desarrollo, se mantienen en el atraso de siempre, como es el caso de Chocó, Sucre y de algunas Intendencias y Comisarías.

Las regiones económicamente consolidadas, presentan, en general, los más altos niveles de cobertura en servicios sociales. Los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda y Valle, cuya actividad económica se ha desarrollado alrededor de la industria o del café, registran indicadores de servicios públicos, educación y salud, superiores al promedio nacional. Por el contrario, departamentos con estructuras económicas débiles y desarticuladas, como Chocó, Cauca, Nariño, Sucre y Córdoba, se ubican por debajo del promedio nacional (Cuadro No. 1).

El sistema urbano presenta claros síntomas de concentración económica asociados con los desequilibrios regionales. En las cuatro grandes ciudades, donde habita el 30% de la población del país, se concentra el 66% de la producción manufacturera, el 71% del valor agregado industrial y el 73% del personal ocupado en la industria. Se localiza igualmente el mayor porcentaje de las actividades comerciales y de los servicios especializados.

La concentración de la producción determina en buena medida el proceso de urbanización, debido a la mayor oferta de trabajo. Este proceso se acentúa por la expulsión de la población rural, provocada por fenómenos económicos y sociales estrechamente liga dos al atraso y desarticulación en que se encuentra gran parte del

Cuadro No. 1

INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL POR REGIONES

| Departamento | Anecho (1) | | Alcantarillado (2) | | Energía (3) | | Tasa de alfabetismo (4) | | Tasa de escolarización (5) | | Nivel Educativo (6) | | | Tasa de mortalidad infantil (7) | |
|-----------------|------------|----------|--------------------|----------|-------------|----------|-------------------------|-------|----------------------------|-------|---------------------|----------|-----------|---------------------------------|----------|
| | Total | Cabeceza | Total | Cabeceza | Total | Cabeceza | Total | Rosio | Total | Rosio | Ninguna | Primaria | Secundar. | | Superior |
| | | | | | | | | | | | | | | | |
| Antioquia | 73.10 | 92.20 | 29.90 | 90.20 | 68.60 | 82.40 | 96.30 | 51.00 | 9.90 | 83.00 | 8.90 | 45.30 | 27.30 | 4.10 | 51.70 |
| Atlántico | 76.10 | 78.90 | 46.40 | 63.40 | 60.00 | 96.60 | 98.10 | 68.70 | 8.80 | 64.00 | 7.90 | 36.40 | 34.20 | 6.80 | 47.30 |
| Bogotá | 95.90 | 96.00 | 28.00 | 95.70 | 95.60 | 98.40 | 98.40 | 74.90 | 3.70 | 94.00 | 3.30 | 33.60 | 38.80 | 11.60 | 38.50 |
| Bolívar | 47.40 | 64.30 | 12.80 | 33.00 | 22.30 | 73.90 | 92.10 | 36.60 | 19.50 | 61.00 | 15.90 | 4.00 | 23.90 | 3.10 | 63.60 |
| Boyacá | 50.10 | 94.42 | 21.60 | 89.50 | 37.60 | 64.00 | 94.10 | 44.50 | 15.20 | 82.00 | 12.70 | 51.30 | 17.40 | 2.30 | 64.50 |
| Caldas | 79.10 | 97.20 | 42.20 | 94.90 | 75.50 | 87.40 | 97.40 | 67.00 | 9.70 | 86.00 | 8.00 | 48.80 | 25.60 | 3.20 | 58.40 |
| Caquetá | 45.50 | 76.60 | 10.70 | 69.60 | 40.40 | 37.10 | 62.90 | 7.60 | 16.40 | - | 12.10 | 48.90 | 17.60 | 1.60 | - |
| Cauca | 50.90 | 85.80 | 27.70 | 76.20 | 34.80 | 53.60 | 91.80 | 28.10 | 17.00 | 79.00 | 12.20 | 52.10 | 6.00 | 1.90 | 61.40 |
| Cesar | 63.10 | 88.40 | 24.60 | 45.40 | 29.10 | 65.10 | 88.10 | 29.30 | 21.10 | 50.00 | 15.40 | 40.80 | 19.50 | 1.50 | 66.90 |
| Córdoba | 39.80 | 73.10 | 12.30 | 25.00 | 11.60 | 47.80 | 83.90 | 18.10 | 25.40 | 64.00 | 19.60 | 41.00 | 18.70 | 1.40 | 68.70 |
| Cundinamarca | 55.60 | 91.40 | 26.40 | 88.70 | 45.50 | 71.40 | 94.40 | 51.30 | 11.70 | 96.00 | 8.90 | 51.10 | 21.50 | 2.20 | 66.00 |
| Chocó | 20.20 | 42.60 | 8.30 | 28.30 | 10.90 | 33.70 | 74.10 | 12.40 | 30.90 | 83.00 | 23.50 | 38.20 | 16.30 | 1.60 | 122.80 |
| Huila | 73.80 | 91.30 | 51.20 | 81.20 | 52.70 | 71.20 | 90.30 | 46.40 | 13.60 | 78.00 | 10.70 | 50.50 | 19.00 | 1.80 | 109.10 |
| Guajira | 63.80 | 71.70 | 47.00 | 26.50 | 19.20 | 81.30 | 93.40 | 55.40 | 14.50 | 76.00 | 12.40 | 39.40 | 28.50 | 1.70 | 64.90 |
| Magdalena | 48.60 | 75.10 | 18.30 | 38.20 | 21.90 | 63.20 | 92.40 | 30.00 | 21.30 | 56.00 | 17.50 | 39.60 | 22.10 | 1.90 | 68.80 |
| Meta | 65.30 | 87.70 | 22.30 | 79.40 | 54.70 | 61.20 | 77.00 | 19.90 | 10.70 | 90.00 | 8.50 | 45.60 | 23.10 | 2.20 | 65.30 |
| Nariño | 56.40 | 89.00 | 31.20 | 77.10 | 37.80 | 61.30 | 93.60 | 36.30 | 18.70 | 68.00 | 13.00 | 51.60 | 15.30 | 2.10 | 55.20 |
| N. de Santander | 64.40 | 84.50 | 21.40 | 71.20 | 51.40 | 70.70 | 92.20 | 24.60 | 16.80 | 74.00 | 14.00 | 45.80 | 20.40 | 2.70 | 63.30 |
| Quindío | 93.60 | 97.80 | 73.00 | 95.60 | 87.20 | 96.20 | 97.60 | 89.10 | 6.40 | 90.00 | 14.30 | 50.10 | 29.30 | 4.50 | 57.20 |
| Risaralda | 83.50 | 95.00 | 52.20 | 94.10 | 79.50 | 91.80 | 97.40 | 77.10 | 9.00 | 80.00 | 7.60 | 48.60 | 25.90 | 3.30 | 50.60 |
| Santander | 67.20 | 91.80 | 25.20 | 88.70 | 58.80 | 71.50 | 94.70 | 31.80 | 12.60 | 81.00 | 10.00 | 46.70 | 23.40 | 3.20 | 58.90 |
| Sucre | 43.20 | 69.30 | 11.00 | 42.20 | 23.60 | 60.40 | 89.40 | 24.50 | 27.20 | 66.00 | 21.80 | 1.30 | 7.70 | 1.20 | 72.80 |
| Tolima | 67.60 | 94.30 | 30.00 | 86.90 | 56.40 | 67.20 | 92.10 | 32.40 | 13.70 | 92.00 | 10.50 | 47.40 | 21.10 | 2.10 | 65.50 |
| Valle | 83.00 | 89.70 | 52.60 | 84.70 | 74.40 | 91.50 | 97.50 | 43.70 | 8.10 | 79.00 | 5.80 | 44.10 | 30.30 | 4.50 | 47.30 |
| Intendencias | 73.90 | 73.90 | 12.30 | 30.80 | 16.70 | 60.80 | 80.80 | 20.20 | | | 13.90 | 56.60 | 19.00 | 1.30 | 74.50 |
| Comitarras | 66.90 | 15.90 | 37.70 | 23.50 | | 69.50 | | 13.80 | | | 14.00 | 53.70 | 23.80 | 1.90 | 74.50 |
| Promedio Nal. | 62.80 | 83.00 | 29.00 | 66.70 | 45.70 | 70.70 | 89.60 | 39.80 | 15.10 | 73.80 | 12.40 | 42.80 | 22.10 | 2.90 | 65.50 |

(1) Porcentaje de viviendas que tienen acueducto. Censo 1985

(2) Porcentaje de viviendas que tienen alcantarillado. Censo 1985

(3) Porcentaje de viviendas que tienen energía. Censo 1985

(4) Porcentaje de población mayor de 10 años que reporta no saber leer ni escribir. Censo 1985

(5) Tasa de escolarización. Porcentaje de población entre 6 y 11 años que se encuentran matriculados en primaria. Documento Plan de Acción del Sector Educativo (1987-1990). UDS-DE, Agosto de 1987.

(6) Porcentaje de población de 10 años y más en los distintos niveles educativos. Censo 1985.

(7) Número de niños muertos menores de 1 año por cada mil nacidos vivos. Documento "Dinámica Demográfica y Proyecciones de Población del País, los Territorios Nacionales, el Distrito Especial de Bogotá, Departamentos y las 30 Principales Ciudades", DNP-UDS-DP, Septiembre de 1982.

En los últimos 35 años, Colombia pasó de ser un país rural a uno predominantemente urbano, con el 66% de la población con centrada en ciudades y cabeceras municipales. Los centros urbanos experimentaron un crecimiento poblacional del 3.0% anual en el último periodo intercensal, superior al promedio nacional, pero de manera significativa menor al de los períodos intercensales anteriores.

La población de las cuatro principales ciudades y sus respectivas áreas metropolitanas ha crecido a una tasa del 3.6% anual y su participación en la población total nacional pasó del 26% en 1973 al 30% en 1985. Las ciudades entre 250.000 y 1.000.000 de habitantes crecieron a una tasa del 3.1% y conservan su participación dentro del total nacional. Los centros urbanos con poblaciones entre 100.000 y 250.000 habitantes tuvieron una tasa de crecimiento del 2.7%, disminuyendo ligeramente su participación. Por último, las ciudades con menos de 100.000 habitantes crecieron tan sólo al 1.7%, lo que implica una caída en su participación del 37% al 32% en el período intercensal.

El proceso de concentración se ha caracterizado por fenómenos tales como la expansión subnormal y desordenada de las ciudades; el deterioro de las áreas céntricas de las capitales y la construcción de viviendas en zonas no aptas, presionando la conexión de servicios públicos y de infraestructura básica a costos elevados para la comunidad y las administraciones locales.

En 1985, el 69% de las viviendas estaban ubicadas en las cabeceras municipales. De éstas, el 54% poseía todos los servicios: el 19% sólo electricidad y agua, y el 26% presentaba carencia total de servicios. Geográficamente, el 76.4% de las viviendas, que carecían al menos de un servicio, se encontraban en ciudades diferentes a Bogotá, Medellín y Cali. En Quibdó, Montería, Riohacha, Valledupar y Sincelejo el 72% de las viviendas poseían servicios incompletos.

La subnormalidad de los barrios, entendida como la tenencia ilegal de la tierra, la precariedad de la vivienda, la ausencia de servicios básicos de infraestructura y el estado de deterioro de las vías de acceso, ha aumentado en el periodo intercensal en un 45% en las once principales ciudades del país. Si bien este incremento se concentra en buena medida en las cuatro grandes ciudades, con aproximadamente el 70% del total de las viviendas ubicadas en barrio subnormales, en algunas de las ciudades de carácter intermedio se comienzan a presentar índices alarmantes de sub normalidad, como es el caso de Cúcuta, Bucaramanga, Cartagena y Popayán.

Análisis Institucional

La evolución institucional del país ha acentuado la tendencia concentradora generada por los factores económicos. La excesiva centralización en la toma de decisiones se ha constituido en un factor de ineficiencia para la acción del Estado, que ha excluido a la comunidad del manejo de asuntos que le competen directamente.

Las autoridades centrales se hicieron cargo de una serie de inversiones y servicios que por su naturaleza, son de carácter eminentemente local. Así, pasaron a ser

responsabilidad de la Nación la provisión de servicios públicos, la construcción de infraestructura básica y la atención del desarrollo comunitario.

La necesidad, por parte de la Nación, de proveerse de recursos para financiar estas tareas, propició la centralización fiscal. Prueba de ello es que en 1930 el nivel nacional central recibía aproximadamente el 54.3% del total de los ingresos de la administración pública y 50 años más tarde, este porcentaje se habla incrementado de modo sustancial, hasta alcanzar el 80.2%. Por su parte, los municipios redujeron su participación en los ingresos, en el periodo señalado, del 16.3% al 7.2%.

Para el cumplimiento de estas funciones, el Estado creó una va riada gama de instituciones que suman a su alto costo de funciona miento, una clara Ineficiencia en el logro de los objetivos que les han sido asignados. Esto se debe, en gran medida, a la pérdida de perspectiva que implica el distanciamiento respecto a los problemas concretos y al deficiente manejo financiero que han presentado dichas empresas.

Como efecto de este proceso de centralización, las entidades más indicadas para el cumplimiento de estas funciones, los municipios y departamentos, perdieron capacidad de gestión y recursos propios, siendo incapaces de satisfacer las necesidades de la comunidad.

En los últimos años, en respuesta a la presión de la comunidad por recuperar las funciones y prerrogativas que le son propias, el país Inició un proceso de descentralización. Este, se ha materializado en el Acto Legislativo No. 1 de 1986 y la Ley 78 del mismo año que establece la elección popular de alcaldes y el referéndum político municipal; en las leyes 22 de 1985 y 3a. y 11 de 1986 que protocolizan la descentralización administrativa; en las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 que fortalecen los fiscos departa mentales y locales, mediante la reestructuración de sus principales rentas tributarias y el aumento de la transferencia del impuesto al valor agregado, que debe efectuar el Tesoro Nacional en forma progresiva a los municipios hasta alcanzar el 50% en 1992; finalmente, en la Ley 76 de 1985 y sus Decretos complementarios, por la cual se crearon las Regiones de Planificación de la Costa Atlántica, Occidente, Centro-Oriente, Orinoquia y Amazonia, y sus respectivos Consejos Regionales de Planificación.

Las conclusiones principales que se derivan de este diagnóstico son las siguientes:

- Los desequilibrios regionales, provocados en gran medida por la desarticulación del sistema urbano-regional, conllevan el desaprovechamiento de ventajas comparativas, en detrimento del desarrollo general del país y en particular de sus áreas marginadas. El proceso de asignación de recursos hacia estas regiones se ha concentrado en soluciones puntuales y aisladas y no en proveer la infraestructura básica y productiva que les permita hacer efectivas sus diferentes potencialidades e iniciar así un proceso de desarrollo autosostenido.

- El uso irracional del suelo ha provocado innecesarias expansiones de las ciudades, en detrimento de las áreas agrícolas; ineficiente asignación de los recursos del Estado en la prestación de servicios básicos; mayores costos para el ciudadano por problemas de congestión en transporte y distancia a los centros de trabajo y un deterioro de las áreas céntricas de la ciudad.

- La deficiencia en la dotación de infraestructura básica y productiva que presentan las ciudades menores e intermedias, les impide prestar el apoyo mínimo que requieren sus zonas de influencia. Esta desarticulación en el sistema urbano-regional, reduce la rentabilidad de las actividades económicas que se adelantan en la región, limitando así el crecimiento de la base territorial del desarrollo.

- En materia institucional y de planificación se ha avanzado al proveer un marco legal y financiero para desarrollar el proceso de descentralización. Sin embargo, la consolidación de este proceso requiere de un fortalecimiento de las instancias que están asumiendo las funciones transferidas, ya que en consecuencia de la larga vigencia del esquema centralista, su capacidad de gestión y planeación es limitada.

OBJETIVOS

El objetivo general de la política territorial es beneficiar a las áreas y grupos marginados, integrándolos al proceso de desarrollo económico.

Para el logro de este propósito general, se han definido los siguientes objetivos específicos, los cuales son complementarios:

- En lo regional, se busca el pleno aprovechamiento de las ventajas comparativas, como base para generar las condiciones de un desarrollo autosostenido y una mayor generación de ingreso y empleo. Esto contribuye al crecimiento económico y a la ampliación del mercado nacional.

- En lo urbano, el propósito es racionalizar el uso del suelo mediante un proceso de densificación acorde con las características de las ciudades y un incremento en el ritmo de inversión en infraestructura, dentro de un esquema de ordenamiento que evite costosas e innecesarias expansiones.

- En lo referente al sistema urbano-regional, se busca un mayor equilibrio, dotando a las ciudades alternas de infraestructura básica y productiva para que se conviertan en centros de apoyo de sus áreas de influencia.

POLITICAS Y ESTRATEGIAS

Para el logro de estos objetivos, se busca una mayor articulación del sistema urbano-regional, mediante la reorientación del gasto público hacia las áreas marginadas del país, que en conjunto con programas y políticas sectoriales, permita expandir la base territorial de desarrollo.

La consolidación de la autonomía de los niveles regional, seccional y local, mediante el traslado de recursos, funciones y poder decisorio, es condición necesaria para el éxito de esta estrategia. Con el fin de lograr una transición gradual y ordenada en este proceso, el gobierno presta su apoyo, en materia de capacitación y gestión y facilita la adopción de las nuevas funciones y el uso de diferentes sistemas de financiamiento que complementen los recursos propios. Adicionalmente, se promueve un nuevo esquema de planeación que garantice la mejor asignación de los recursos disponibles.

Articulación del Sistema Urbano- Regional

Las acciones tendientes a lograr una mayor articulación del sistema urbano-regional, comprenden la reorientación del gasto público hacia las regiones atrasadas y el fortalecimiento de programas específicos con alto impacto territorial.

Bajo esta perspectiva se realizan inversiones en infraestructura productiva, como vías de acceso tendientes a integrar las regiones con los mercados nacionales y a lograr una mayor articulación en su interior y en infraestructura básica para ampliar los niveles de cobertura en los servicios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica. Esto conduce a un ordenamiento económico acorde con las potencialidades de las regiones y a satisfacer las necesidades de servicios básicos en todo el territorio nacional.

Ya que las posibilidades de desarrollo de ciertas regiones están asociadas a actividades específicas como explotación agropecuaria, minería o turismo, se articulan las políticas de desarrollo sectorial con las ventajas comparativas que presente la región.

El esfuerzo de inversión del Gobierno Central se ha diseñado de manera tal que mediante mecanismos de cofinanciación y de crédito de las entidades del orden nacional, se complemente la iniciativa local. Se busca de esta forma evitar una ineficiente atomización de los recursos.

En este contexto, los programas prioritarios del gobierno se caracterizan por un decidido enfoque territorial. Tal es el caso del Plan Nacional de Rehabilitación, el Programa de Desarrollo Rural Integrado, el Programa de Ciudades Alternas y el Programa de Asentamientos Humanos.

- *Acciones del Orden Regional*

Se busca propiciar oportunidades de desarrollo autosostenido para los grupos y zonas marginadas, con miras a lograr su integración económica, social e institucional, con las áreas más dinámicas del país. Con este fin, se reorienta el gasto público hacia dichos grupos.

Este principio orienta los componentes de desarrollo regional del Plan Nacional de Rehabilitación y del Programa de Desarrollo Rural Integrado, que canalizan un alto porcentaje de los recursos destinados a disminuir los desequilibrios regionales. Su efectividad reside en la correcta definición de áreas específicas de acción que permitan la identificación de proyectos articulados, evitando así la atomización en la asignación de los recursos. Estos programas incluyen los siguientes componentes:

- *En el campo económico*, sobresalen la inversión en vías y las acciones de redistribución de tierras, crédito, asistencia técnica, fortalecimiento de la infraestructura de comercialización y legalización de la titulación, en las zonas de colonización y de Reforma Agraria.

- *En el campo social*, se realizan inversiones para proveer los bienes y servicios públicos que aseguren el mejoramiento de las condiciones de salubridad, la universalización de la educación primaria y el aumento en la cobertura y calidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y electrificación.

- *En materia institucional*, se busca una presencia estatal efectiva, a fin de lograr la reconciliación del Estado con la comunidad, a través de la eficiencia de la administración de justicia y de la ampliación del cubrimiento territorial de las agencias estatales.

Con miras a asegurar la participación de la comunidad en estos programas, se han puesto en marcha instrumentos de concertación como los Comités DRI y los Consejos de Rehabilitación del PNR, que buscan restablecer y ampliar los canales de relación entre el Estado y la Comunidad.

Estos programas específicos se complementan con otros que se desarrollan, como los proyectos de distribución y transmisión de energía eléctrica a nivel rural que permiten un uso racional de los recursos al interconectar la prestación del servicio de energía en todo el territorio nacional.

- *Acciones del Orden Urbano*

Las acciones en este campo se orientan a mejorar la calidad habitacional, reducir el déficit de vivienda y proveer un marco legal e institucional para racionalizar el uso del suelo urbano.

Las críticas condiciones habitacionales de un amplio sector de la población urbana del país y la lenta respuesta por parte de las instituciones a una creciente demanda por servicios públicos, ha generado una serie de asentamientos subnormales donde habitan las familias de menores recursos, constituyendo esto uno de los más graves problemas sociales.

Con el fin de dar solución a estos problemas y modificar el patrón de desarrollo urbano que ha provocado un costoso y desordenado crecimiento de las ciudades, se diseñó el "Programa de Asentamientos Humanos", orientado a la erradicación progresiva de las condiciones de marginalidad, bajo una perspectiva integral de la estructura urbana. Es premisa fundamental para el cumplimiento de este objetivo, la participación del municipio como coordinador y ejecutor del programa, apoyado técnica y financieramente por los organismos nacionales especializados.

El Programa de Asentamientos Humanos consta de tres subprogramas complementarios, orientados todos hacia una utilización intensiva y eficiente del espacio urbano.

- El subprograma de *Rehabilitación de Asentamientos Subnormales*, está dirigido a la ejecución de proyectos en aquellos asentamientos donde la comunidad organizada, contribuya a eliminar la subnormalidad existente, para alcanzar así un nivel adecuado en la calidad de vida.

- El subprograma de *Nuevos Asentamientos Humanos busca*, a través de desarrollos habitacionales en áreas ubicadas dentro del perímetro urbano el acceso de la población, especialmente de bajos recursos, al uso de un espacio dotado de servicios, que garantice una elevación en el nivel de vida de los beneficiarios.

- Finalmente y considerando la existencia de grandes áreas subutilizadas o en deterioro dentro de las ciudades, el subprograma de *Mejoramiento y Remodelación de Áreas Construidas y Dotadas de Servicios*, busca estimular el retomo de la población a estas zonas, con la ejecución de proyectos de densificación, mediante la renovación y remodelación de espacios con fácil incorporación a la economía urbana, para frenar de esta forma la presión sobre la periferia de las ciudades.

Para complementar los recursos que atienden al déficit cuantitativo de vivienda, se cuenta con los mecanismos tradicionales de canalización de ahorro, dando especial énfasis en su utilización al financiamiento de centros habitacionales que aprovechen espacios existentes dentro del perímetro urbano y se constituyan en núcleos integrales dentro de las ciudades.

Con el propósito de contribuir al ordenamiento urbano y facilitar una eficiente solución a los problemas habitacionales, el Gobierno propuso una reforma que contemple las siguientes acciones:

Establecer Instrumentos para la compraventa y expropiación de inmuebles con el propósito de relacionarlos a los mecanismos de crecimiento urbano, redensificación de las ciudades y mejoramiento de servicios públicos y planes de vivienda para sectores de bajos ingresos.

Facilitar la legalización de los asentamientos subnormales que por esta situación están excluidos de las redes de servicios y de los planes urbanos.

Dar derecho de preferencia a los municipios sobre aquellos inmuebles que estén ubicados en zonas de urbanización prioritaria, determinadas a través de los planes de desarrollo urbano.

- *Acciones del Orden Urbano - Regional*

En este aspecto es fundamental el Programa de Ciudades Alternas que busca reordenar y hacer más eficiente el sistema urbano- regional. Estas ciudades contribuirán al fortalecimiento del aparato productivo en sus regiones de influencia y posibilitarán una distribución menos desigual y concentrada de la producción, el capital y la población. Se incluyen en el programa los principales centros urbanos, menores e Intermedios, con capacidad de apoyo a una subregión que cuente con una especialización potencial o activa.

Se busca promover y dinamizar el desarrollo de regiones desarticuladas, dotándolas de una infraestructura urbana que les permita un máximo aprovechamiento de sus ventajas comparativas y posibilite, a medida que sea eficiente, un régimen de integración vertical en el procesamiento de sus productos, disminuyendo así la excesiva concentración territorial en la generación de valor agregado. Esto constituye un mecanismo fundamental para disminuir el ritmo de migración hacia las grandes ciudades, al incrementar los niveles de Ingreso permanente en ciudades intermedias y menores.

Dotar a estas ciudades con la infraestructura adecuada para la explotación de sus ventajas comparativas -agrícolas, industriales, mineras, pesqueras o turísticas- constituye una condición necesaria para la integración, ya que garantiza la expansión de la base productiva, posibilitando la inversión pública o privada en procesos de transformación de los recursos naturales. De esta manera se crean condiciones para incrementar el empleo, solucionando así uno de los principales problemas que afectan a estas regiones.

Las Regiones de Planificación, las Corporaciones Regionales de Desarrollo, las Oficinas de Planeación Seccional y Municipal, bajo las directrices del Departamento Nacional de Planeación, formulan en el contexto de sus planes integrales de desarrollo, programas y proyectos para la dotación, tanto de los servicios y equipamientos comunes a todos los centros urbanos, como de la infraestructura especializada para apoyar las actividades económicas predominantes y potenciales.

Programas Especiales

Adicionalmente, para fortalecer áreas específicas, fundamenta les en la ejecución de la política territorial, se adelanta el Plan Fronteras, el Programa de Manejo del Medio Ambiente, el Programa para la Prevención de Desastres y Atención de Calamidades Públicas y el Programa de Desarrollo Turístico.

- *Plan Fronteras*

Las regiones fronterizas, que cubren el 5 de la extensión total del país y cuentan con cerca de un 13% de la población, presentan dificultades especiales en su tratamiento, por ser escenario de la superposición de dos o más esquemas de política económica. Esto último, las hace sensibles a las variaciones registradas en el comportamiento de las economías limítrofes y a los cambios en sus políticas, en particular, en la de precios, cambiarla y de migraciones. Con el objetivo de promover su desarrollo e integrarlas a la economía del país, se llevan a cabo las siguientes acciones

Adopción de un marco de incentivos a la inversión, que permita crear las condiciones para reinvertir los excedentes económicos regionales y captar recursos nacionales y externos, confiriéndoles a las economías de frontera, atractivos suficientes y adecuados.

- Diversificación de las economías regionales fronterizas a fin de reducir su vulnerabilidad ante fenómenos exógenos y aprovechar de manera más Integral sus posibilidades de desarrollo.

- Finalmente, se estimula la integración y coordinación de políticas y acciones a nivel binacional, mediante la promoción de proyectos que favorezcan zonas limítrofes con características comunes.

- *Programa de Manejo del Medio Ambiente*

La relevancia de los aspectos ambientales en la planificación del desarrollo regional y urbano, específicamente el adecuado manejo de los recursos naturales no renovables,

en el primero y la calidad ambiental, en el segundo, exigen una serie de medidas tendientes a lograr un mejor nivel de vida para la población y un desarrollo sostenido para el país. Las acciones a seguir en este campo son las siguientes:

- Conformar un Sistema Nacional de Información Ambiental, con el objeto de programar la utilización de los recursos, elaborar planes regionales de ordenamiento ambiental, diseñar con el menor impacto ecológico posible los distintos proyectos de inversión y en general, adecuar a las condiciones naturales las diferentes acciones de desarrollo. Esto permitirá conocer el funcionamiento ecológico de las regiones, el estado de deterioro de los recursos naturales y sus posibilidades de recuperación y utilización.

- Formular y ejecutar planes regionales de ordenamiento ambiental a través de las Corporaciones Autónomas Regionales y el INDERENA, que fijen límites de ocupación del espacio y utilización de los recursos, con el propósito de que se constituyan en marcos de referencia para la acción estatal y privada en las distintas áreas de inversión.

- Incorporar a los programas de Rehabilitación de Asentamientos Subnormales y de renovación urbana, lo referente al saneamiento básico, la descontaminación hídrica y los sistemas de acopio y disposición de basuras, con el objeto de ofrecer un ambiente sano a la población.

Finalmente, los análisis de impacto ambiental exigidos para la ejecución de proyectos de inversión, formarán parte del estudio de prefactibilidad, constituyéndose así en una herramienta de planeación que contribuya a la búsqueda de alternativas con menores costos ambientales y sociales.

- *Programa Nacional para la Prevención de Desastres y Atención de Calamidades Públicas*

Dado que los desastres y calamidades a los que se ve expuesto con frecuencia el país, afectan con mayor severidad a los grupos más pobres de la población, y tomando en cuenta que las regiones de mayor atraso disponen de una capacidad muy limitada para adelantar acciones y realizar las inversiones necesarias en materia de prevención, se considera esencial adoptar una política inmediata para minimizar el impacto de estos sucesos.

La acción fundamental consiste en el diseño y puesta en marcha de un Sistema Nacional Permanente de Prevención, apoyado en la adopción de medidas de orden financiero, la operación de un sistema de comunicaciones y el impulso a la investigación y aplicación científica y tecnológica.

Los principales proyectos y programas que se impulsan, corresponden al diseño y puesta en operación de las Redes Sismológica, Vulcanológica e Hidrometeorológica a escala nacional; la con formación y puesta en marcha de los Comités Regionales y Sectoriales de Emergencia; la elaboración de mapas de riesgos volcánicos, sísmicos, hidrometeorológicos y de deslizamientos; la creación de Centros Regionales de Reservas para Atención de Emergencias; y la ejecución de campañas de divulgación, educación y capacitación.

- *Programa de Desarrollo Turístico*

El desarrollo del turismo es una herramienta eficaz para la generación de empleo en regiones tradicionalmente atrasadas, que cuentan con un gran número de atractivos turísticos inexplorados. Se plantean tres acciones fundamentales para hacer efectivo este potencial:

La primera acción, de mercadeo y promoción, consiste esencialmente en la reorientación del turismo agresivo hacia el turismo nacional, la investigación de los mercados de los países emisores en el caso del turismo receptivo y el aprovechamiento de la infraestructura y servicios subutilizados tanto a nivel del turismo comercial como del social.

La segunda acción, de inversión y financiamiento, tiene como objetivo fortalecer presupuestalmente a la Corporación Nacional de Turismo, para mejorar la eficiencia en el recaudo del impuesto de turismo; extender las líneas de crédito tanto para la ampliación de la oferta de servicios, como para la financiación de viajes y gastos y estimular la inversión extranjera.

La tercera acción consiste en impulsar el turismo social, con el fin de ampliar la cobertura de este servicio a un mayor número de trabajadores y familias, mediante la racionalización en el uso de las instalaciones y la coordinación de las agencias del Estado que desarrollan programas con las Cajas de Compensación Familiar en esta área.

Adicionalmente, dentro del esquema de descentralización, se fortalecen las Empresas Turísticas Regionales y Municipales, con las cuales la CNT suscribirá convenios que les permitan, en la medida de lo posible, suplir las funciones de las seccionales de esta entidad.

Consolidación de la Descentralización

El éxito de la política de desarrollo territorial descansa sobre la eficaz aplicación del gasto público a la integración económica del país, para lo cual se requiere fortalecer los niveles donde se presentan las necesidades y se deben tomar y ejecutar las decisiones que permiten satisfacerlas.

El diagnóstico señala como causas de la ineficiencia en la acción estatal, la excesiva concentración de funciones a nivel central: la escasez de recursos y debilidad operativa de los departamentos y municipios; la distorsión de objetivos y distanciamiento de los problemas que son objeto de acción de las entidades descentralizadas: la incapacidad de un sistema de planeación de arriba hacia abajo para incorporar la dimensión espacial y finalmente, la ausencia de la comunidad en el quehacer político y administrativo local.

Para superar estas limitaciones y tomando como punto de partida las transferencias fiscales a los municipios, determinadas por la Ley 12 de 1986, se orientaron los esfuerzos a redefinir y asignar las funciones que por naturaleza le corresponden a los diferentes niveles de la administración pública.

En este contexto se enmarcan las decisiones de descentralización administrativa adoptadas por el Gobierno, mediante los decretos 77 a 81 de 1987, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 12 de 1986. Estos decretos definen un nuevo marco para el cumplimiento de las funciones de las instituciones del Estado y establecen los procedimientos que se deben realizar para la utilización de los recursos transferidos.

En lo referente a la infraestructura básica se trasladó a los municipios la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, mataderos públicos, aseo público y plazas de mercado.

En consecuencia y para evitar la duplicidad de funciones, se inició el proceso de liquidación del Instituto de Fomento Municipal, asignándole al Ministerio de Obras Públicas sus funciones rectoras y administrativas. Por la misma razón, se suprimió la Dirección de Saneamiento Básico Rural y sus Oficinas Seccionales y se trasladó al Ministerio de Obras Públicas y Transporte la promoción y coordinación técnica de los programas que desarrollaba esta dependencia.

En el sector salud, se trasladaron a los municipios las funciones relacionadas con la construcción, dotación y mantenimiento del primer nivel de atención médica, suprimiéndose en el Fondo Nacional Hospitalario la realización de estas funciones. Esto, además de constituirse en un elemento básico de atención a los sectores de más bajos ingresos en los municipios, permite liberar recursos de los departamentos provenientes del Situado Fiscal, que serán destinados al fortalecimiento de la salud a nivel secundario y especializado.

Se le asignaron al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, además de las funciones que ya desarrolla, las de ejecutar en colaboración con los municipios programas de construcción de edificios y espacios dedicados a la protección de la niñez en barrios subnormales, de nutrición y complementación alimentaria y la prestación de asesoría técnica y apoyo financiero a los municipios, para la realización de programas de construcción y sostenimiento de centros de bienestar.

En el sector agropecuario, se facultó al INCORA para delegar a los municipios la función de obtener la información necesaria para la adjudicación de baldíos nacionales. Adicionalmente, se les transfirió el servicio de asistencia técnica integral, orientada a pequeños productores.

Se asignó a los municipios la responsabilidad de incluir en sus planes de inversión, programas de desarrollo rural integrado para zonas de economía campesina, minifundio y colonización. De igual modo, podrán participar en la ejecución de programas de seguridad alimentaria, así como en la cofinanciación, con el Fondo DRI, de programas y proyectos de inversión en el área rural.

Estas medidas conducen a facilitar la adjudicación de tierras, a proveer una mejor asistencia técnica a los municipios y a ampliar el alcance de los programas de desarrollo rural integrado.

En el sector educativo se trasladó a los municipios la función de construcción, dotación y mantenimiento de los planteles escolares de educación básica primaria, secundaria y media vocacional e instalaciones deportivas y recreativas. En consecuencia, se liquida el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares -ICCE-, y se suprimen del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte las funciones de construcción y dotación de escenarios deportivos y recreativos. Con esto, se busca disminuir el gasto en el orden nacional e introducir una mayor racionalidad en la inversión en instalaciones educativas y deportivas.

En el sector de vivienda y desarrollo urbano, se disminuyó en forma gradual la participación del Instituto de Crédito Territorial -ICT- en obras de urbanismo que por su naturaleza competen directamente a los municipios. Así mismo, se facultó al Instituto para cofinanciar programas de vivienda popular en asocio con los municipios.

Las Empresas de Desarrollo Urbano -EDUS- son transferidas del orden Nacional al Municipal y se promueve en sus órganos de administración una mayor participación local. Se trasladó también a los municipios la función de vigilancia de la ejecución de las obras y el otorgamiento de los permisos para la venta de predios, que anteriormente estaba a cargo de la Superintendencia Bancaria.

En el sector de Obras Públicas y Transporte, las vías de carácter urbano y el mantenimiento de los Inmuebles de propiedad de la Nación, que estaban a cargo del Fondo Vial Nacional -FVN- y del Fondo de Inmuebles Nacionales -FIN-, respectivamente, pasan a ser responsabilidad del municipio. De igual modo, se transfiere el diseño, construcción y operación de aquellos puertos fluviales que atienden necesidades de carácter local.

El Fondo Nacional de Caminos Vecinales -FNCV- se convierte en entidad cofinanciadora de los municipios, las Asociaciones de Municipios, las Intendencias y las Comisarías. Finalmente, se asignó a los alcaldes la reglamentación, el control y las sanciones referentes al transporte urbano y suburbano, que con anterioridad estaban a cargo del Instituto Nacional del Transporte -INTRA-. El objetivo de estas normas es disminuir los gastos en el nivel central y, en el caso de caminos vecinales, obtener un multiplicador para los recursos y una mayor participación de la comunidad en las decisiones, al establecer como requisito indispensable para la iniciación de obras, el aporte de contrapartidas por parte del municipio.

Los recursos para el cumplimiento de las nuevas funciones asignadas a los municipios provienen en su mayor parte del aumento de la transferencia del Impuesto a las Ventas. Estos serán complementados mediante los esquemas de cofinanciación ya mencionados y con recursos del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano -FFDU-, que constituye la principal línea de crédito para el financiamiento de la infraestructura urbana, la cual será fortalecida con recursos provenientes del crédito externo y los que canalicen las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, a través de los Bonos de Fomento Urbano. De otra parte, para ampliar su cobertura y agilizar los trámites, se adecuan institucionalmente en aras de una mayor descentralización en su gestión.

Fortalecimiento de la Planeación

De manera complementaria al apoyo en la reasignación de funciones y con el propósito de asegurar un eficiente uso de los recursos, se tomaron medidas en los diferentes niveles de la administración pública para el fortalecimiento del nuevo esquema de planeación, que permite una mejor articulación del aspecto territorial con el sectorial.

- *Nivel Nacional*

Se determinaron las funciones que corresponden a los diferentes niveles de la administración pública en el contexto de las transformaciones recientemente introducidas por el proceso des centralizador, redefiniendo la forma y grados de intervención del Estado en los diversos sectores de la economía.

Se dio prioridad a la consolidación del Sistema Nacional de Planeación, al mejoramiento de los canales de información y al desarrollo de procedimientos para la toma de decisiones entre las diferentes instancias. Para ello se reestructuró el Departamento Nacional de Planeación y se fortaleció la coordinación institucional, mediante la puesta en marcha de los Comités Sectoriales y los Consejos de Planeación de las diversas instancias administrativas.

En este sentido, se adelanta el *Programa para la Consolidación del Sistema Nacional de Planificación*, que busca fortalecer la nueva estructura nacional de planificación e incorpora en forma decidida la dimensión espacial, sustituyendo el esquema hasta ahora imperante, caracterizado por el análisis, la formulación de políticas y la programación de inversiones de tipo eminente mente sectorial.

- *Nivel regional*

Se garantizó la constitución y funcionamiento de los Fondos de Inversión Regional para apoyar el diseño y ejecución de proyectos en el territorio de su jurisdicción, mecanismo fundamental para el éxito de los Consejos Regionales de Planificación, entidades puente entre el gobierno central y las regiones.

Se estimula la elaboración de los planes regionales de desarrollo y se facilita la participación de las Regiones de Planificación en la formulación y ejecución del Plan de Desarrollo y del Presupuesto de Inversión Nacional.

- *Nivel seccional*

Con el propósito de racionalizar la inversión pública y elevar la calidad de los Sistemas de Planeación Departamental, Intendencial y Comisarial, se ejecuta el programa de *Bancos de Proyectos de Inversión Gubernamental* que pretende dotar a cada entidad territorial de un sistema de información que contenga los principales proyectos de inversión, permitiéndole a estas entidades establecer prioridades en sus inversiones.

Como complementó se adelanta el *Proyecto de Cuentas Económicas Regionales*, con el cual se espera poner a disposición de la Nación y las Entidades Territoriales, información referente a cuentas de valor agregado, producción sectorial, ingreso,

formación bruta de capital y consumo final a nivel departamental. Esta herramienta es básica para un efectivo ejercicio de la planeación.

- *Nivel local*

Se fortalecen las Oficinas de Planeación Municipal para garantizar que la asignación de recursos provenientes de las transferencias adicionales del IVA en lo referente a inversión, gastos de funcionamiento y retención para el pago de obligaciones vencidas, se realice según las disposiciones contenidas en la Ley 12 de 1986. El procedimiento de revisión del presupuesto por parte de las oficinas de planeación fue reglamentado en las normas procedimentales incluidas en el Decreto 77 de 1987.

Se agilizan los mecanismos de liquidación y recaudo del impuesto predial por ser el principal renglón tributario de los municipios menores. Esto permite una mayor transferencia de los recursos provenientes del IVA, mediante el mejoramiento de los indicadores de esfuerzo fiscal.

La aplicación de los mecanismos de valorización como instrumento del financiamiento urbano se revitaliza, para garantizar que la renta obtenida por la ejecución de obras públicas se revierta en favor de la comunidad en su conjunto.

El Gobierno estimula las Asociaciones de Municipios, con miras tanto a hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos y la realización de obras de interés común, como a fortalecer los procesos de planificación. Estas contarán con su propia oficina de planeación que orientará el desarrollo de los municipios asociados y elaborará los planes multianuales de inversión. Adicionalmente, las asociaciones recibirán recursos seccionales en proporción a la inversión realizada por sus integrantes.

Es compromiso de los gobiernos municipales la incorporación de los representantes de los usuarios en las juntas de las Empresas de Servicios Públicos y en la creación y revitalización de las Juntas Administradoras Locales y de las Asociaciones Cívicas.

El Departamento Nacional de Planeación colabora con los municipios para mejorar la capacidad operativa de las Oficinas Municipales de Planeación, haciendo realidad el propósito de elaborar y ejecutar los Planes Integrales de Desarrollo y de Inversión Municipal.

Teniendo en cuenta que un componente fundamental del proceso de descentralización y autonomía local es la capacitación, el gobierno nacional puso en marcha el Programa para el Fortalecimiento de la Gestión Municipal, a cargo de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-. Este programa tiene como meta capacitar a los funcionarios públicos y a los líderes comunitarios, acerca de la estructura del Estado y la organización y funcionamiento del municipio.

Finalmente, el FONADE financiará la preinversión necesaria para los estudios de factibilidad y diseño de las obras y proyectos correspondientes, así como los Planes de Desarrollo e Inversión Municipales.