

## 1. PRESENTACION.

### 1.1. Metodologías utilizadas.

Los esquemas conceptuales propuestos tienen como fundamento teórico el planeamiento como proceso y el ordenamiento referido a sistemas estructurales del territorio, para lo cual se utilizaron dos metodologías, que son:

- Análisis de Implicación Prospectiva (A.I.P.)
- Diseño Urbano Estratégico (D.U.E.)

#### 1.1.1. El Diseño Urbano Estratégico. (D.U.E.)<sup>1</sup>

El objetivo del Diseño Urbano Estratégico DUE es identificar **las intervenciones cruciales**, tanto del sector público como del sector privado, que se requieren para definir la forma, el carácter y la función de la estructura urbana en situaciones específicas. **El valor estratégico de las intervenciones** depende de su capacidad para lograr un máximo efecto con un mínimo de intervención. Con esto se busca concentrar los esfuerzos de coordinación e inversión en los puntos claves de la estructura urbana con mayor potencial para convertirse en inductores del desarrollo. (Gráfico 2)

##### 1.1.1.1. Sistemas Urbanos.

Estratégicamente se propone que en la definición de estos elementos se involucre el concepto de sistemas<sup>2</sup>

estructurantes<sup>3</sup> en el largo plazo, para lo cual se establecen unos requisitos mínimos a cumplir:

- **Función.** Capacidad de acción eficazmente adecuada al cumplimiento de unos fines preestablecidos.
- **Continuidad de los componentes.** Calidad o condición de las partes que garantizan la unión entre sí.
- **Escala.** Referencia que se establece a una intervención respondiendo a niveles y coberturas de problemas distintos.
- **Articulación.** Garantizar el funcionamiento de los sistemas si alterar la estructura de los mismos.
- **Responsable.** Se designa a la entidad o comunidad que tiene a su cargo el cuidado y cumplimiento de las acciones previstas dentro del sistema.

Cada sistema esta referido a una función urbana con implicaciones espaciales claramente diferenciadas.

- **Sistema de articulación regional:** *determina* los elementos de vinculación (vial, ambiental, servicios, etc.) entre el municipio y la región.
- **Soporte físico ambiental:** *precisa* los elementos ambientales que deben ser preservados por su valor paisajístico, funcional (drenaje) o de seguridad (manejo de riesgos).

<sup>1</sup> NORIEGA, Mario. "Revista Proa 397"

<sup>2</sup> Sistema se define como: "una unidad compleja formada por muchas partes, a menudo diversas, sujetas a un plan o sirviendo a un fin, comunes". ANTHONY, Robert N. "Sistemas de planeamiento y control". Editorial ORBIS S.A. Barcelona 1985.

<sup>3</sup> Establecimiento de un orden de las partes que conforman el sistema

- **Sistema vial:** es la **estructura** que determina las economías de agregación, de modo que son un bien público a través del cual los agentes logran amplificar los beneficios económicos de las distintas actividades.
- **Sistema de espacio público:** **define** y articula los lugares con funciones recreativas, sociales y simbólicas.
- **Sistema de equipamiento social:** **define** el cubrimiento y la relación (acceso y uso) entre la población y los servicios a la comunidad (salud, educación, seguridad, instituciones).
- **Sistema de servicios públicos:** **define** la prestación de los servicios de energía eléctrica, gas, agua, alcantarillado y comunicaciones.

Estos sistemas determinan la localización de la vivienda dadas las relaciones que deben existir entre uso y comunicación, de los lugares de residencia y los centros de actividad (empleo y servicios);

### 1.1.2. Análisis de Implicación Prospectiva. (A.I.P.)

La metodología que se desarrolló parte del supuesto convencional de que los procesos sociales y urbanos tienen una fuerte dinámica inercial y que por lo tanto, tienden a mantener su curso previo; de modo que, aun cuando se realicen acciones institucionales que pretenden ordenarlos de acuerdo con lo que prevén las nuevas normas legales

(Ley 388 de 1997), tienden a redireccionarse en función de los factores inerciales que determinan su propia marcha.

La *constancia inercial*<sup>4</sup> de los fenómenos socio-territoriales es la que permite hacer predicciones con algún margen razonable de certeza, ante todo con respecto a parámetros tales como:

- a. Los patrones espaciales de ocupación.
- b. La distribución geográfica de los usos de suelo.<sup>5</sup>
- c. Los patrones demográficos urbanos: crecimiento, formación y composición de hogares, migraciones.
- d. La composición y la dinámica de la demanda de servicios sociales y domiciliarios.
- e. Los precios de la tierra.
- f. La demanda de vías y espacios comunes.

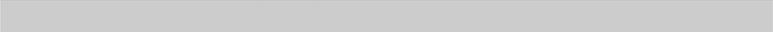
El enfoque que se utilizó, es una metodología explícita para encausar los acontecimientos municipales en función de objetivos socialmente pre-establecidos a través de un proceso de concertación ( Ley 388 de 1997), mediante una moderada pero sistemática intervención y regulación de las

<sup>4</sup>. Reconocer la *constancia inercial* de algunas variables no es lo mismo que suponer que las cosas serán mañana tal como son hoy; si no que cambian de un modo sistemático, que permite entrever como serán mañana, a partir del análisis de los aspectos que son capaces de explicar porque son "así", en la actualidad

<sup>5</sup>. BRIAN, J.L. y NEILS, Elaine "*La localización, el tamaño y la configuración de las ciudades, en cuanto están influidos por factores ambientales: el medio urbano en sentido amplio*" (sic!), en "*La calidad del medio ambiente urbano*", de HARVEY S. PERLOFF. Editorial OIKOS-TAU, Colección de Urbanismo, 1976; Madrid

decisiones que toman los agentes en el ámbito del Estado, el mercado y la sociedad civil.

Este **análisis sistemático de las consecuencias que tienen las decisiones que toman los agentes en el mercado, el Estado y la sociedad civil**, debe completarse con una valoración de la **prospectiva estratégica** mediante la cual es posible revelar las implicaciones recíprocas que pueden tener sobre el futuro de los municipios, las decisiones que toman los agentes que interactúan en las transacciones que involucran bienes públicos (como las áreas comunes, los parques, etc.).



## 2. FUNDAMENTOS.

### 2.1. Principios Ciudad Educadora.

Los principios que se citarán en este aparte hace exclusiva referencia a aquellos que tienen implicación en el ordenamiento territorial. Estos principios fueron aprobados en el I Congreso internacional celebrado en Barcelona el año 1990, siendo revisado en el año de 1994.

La ciudad educadora es una ciudad con personalidad propia, integrada en el país donde se ubica. Su identidad, por tanto, es **interdependiente con la del territorio** del que forma parte. Es, también, una ciudad no encerrada en si misma, sino una **ciudad que se relaciona con sus entornos: otros núcleos urbanos de su territorio** y ciudades parecidas de otros países, con el objetivo de aprender, intercambiar y, por lo tanto, enriquecer la vida de sus habitantes.

La ciudad educadora es un **sistema complejo en constante evolución** y puede tener expresiones diversas; siempre concederá prioridad absoluta a la inversión cultural y a la formación permanente de su población.

Una ciudad será educadora si ofrece con generosidad todo su potencial, si se deja aprehender por todos sus habitantes y si les enseña hacerlo.

#### 2.1.1. Principios.

- Todos los habitantes de una ciudad tendrán el derecho a disfrutar, en condiciones de libertad e igualdad, de los medios y oportunidades de formación, entretenimiento y desarrollo personal que la propia ciudad ofrece. Para que ello sea posible, se deberán tener en cuenta todas las categorías, con sus necesidades particulares.
- En la planificación y gobierno de la ciudad se tomarán las medidas necesarias encaminadas a suprimir los obstáculos de cualquier tipo, incluidas las barreras físicas, que impidan el ejercicio del derecho a la igualdad. Serán responsables de ello tanto la administración municipal como otras administraciones que incidan en la ciudad; y estarán también comprometidos en esta empresa los propios habitantes, tanto a nivel personal como a través de las distintas formas de asociación a las que pertenezcan.
- Con el fin de llevar a cabo una actuación adecuada, los responsables de la política municipal de una ciudad deberán tener la información precisa sobre la situación y las necesidades de sus habitantes.
- La municipalidad evaluará el impacto de aquellas propuestas culturales, recreativas, informativas, publicitarias o de otro tipo y de las realidades que niños y jóvenes reciben sin mediación alguna; llegado el caso intentará, si dirigimos, emprender acciones que den lugar a una explicación o a una interpretación razonables.

- Las ciudades deberán ser conscientes de los mecanismos de exclusión y marginación que las afectan y de las modalidades que revisten desarrollando intervenciones compensatorias adecuadas. Pondrán un cuidado especial en la atención a las personas recién llegadas, inmigrantes o refugiados, que tienen derecho a sentir con libertad la ciudad como propia.
- Las intervenciones encaminadas a resolver las desigualdades pueden adquirir formas múltiples, pero deberán partir de una visión global de la persona, de un modelo configurado por los intereses de cada una de ellas y por el conjunto de derechos que atañen a todos. Cualquier intervención significativa supone la garantía, a través de la específica responsabilidad, de la coordinación entre las administraciones implicadas y entre los servicios de dichas administraciones.
- La ciudad estimulará el asociacionismo con el fin de formar a los jóvenes en la toma de decisiones, canalizar actuaciones al servicio de su comunidad y obtener y difundir información, materiales e ideas para promover su desarrollo social, moral y cultural.
- La ciudad educadora deberá formar en la información. Establecerá instrumentos útiles y lenguajes adecuados para que sus recursos estén al alcance de todos en un plano de igualdad. Comprobará que la información concierne verdaderamente a los habitantes de todos los niveles y edades.
- Una ciudad educadora ha de saber encontrar, preservar y presentar su propia identidad. Ello la hará única y será la base para un diálogo fecundo con sus habitantes y con otras ciudades. La valoración de sus costumbres y de sus orígenes ha de ser compatible con las formas de vida internacionales. De este modo podrá ofrecer una imagen atractiva sin desvirtuar su entorno natural y social.
- La transformación y el crecimiento de una ciudad deberán estar presididos por la armonía entre las nuevas necesidades y la perpetuación de construcciones y símbolos que constituyan claros referentes de su pasado y de su existencia.
- La planificación urbana deberá tener en cuenta el gran impacto del entorno urbano en el desarrollo de todos los individuos, en la integración de sus aspiraciones personales y sociales y deberá actuar contra la segregación de generaciones, las cuales tienen mucho que aprender unas de otras.
- La ordenación del espacio físico urbano deberá evidenciar el reconocimiento de las necesidades de juego y esparcimiento y propiciar la apertura hacia otras ciudades y hacia la naturaleza, teniendo en cuenta la interacción entre ellas y el resto del territorio.
- La ciudad deberá garantizar la calidad de vida a partir de un medio ambiente saludable y de un paisaje urbano en equilibrio con su medio natural.

- La ciudad favorecerá la libertad y la diversidad cultural. Acogerá tanto las iniciativas de vanguardia como la cultura popular. Contribuirá a corregir las desigualdades que surjan en la promoción cultural producidas por criterios exclusivamente mercantiles.

## 2.2. Principios Ciudad Sustentable.

- El concepto del desarrollo económico sostenible, si se refiere al denominado Tercer Mundo..., está entonces *relacionado directamente con el elevamiento de la vida material* de los pobres desde la misma base de sus necesidades, las que pueden ser medidas cuantitativamente en términos de mejor alimentación, ingreso real, *servicios educativos, servicios de salud y suministro de agua*, inventarios de emergencia de comida y dinero, etc., y sólo indirectamente relacionado con el crecimiento económico a nivel de agregado nacional.
- En términos generales, *el objetivo primordial es reducir la pobreza absoluta suministrando condiciones de vida duraderas y seguras que minimicen el agotamiento de los recursos, la degradación ambiental la desorganización y la desestabilidad social.*<sup>6</sup>
- “Desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias

necesidades”<sup>7</sup>.

- La conservación ha llegado a su mayoría de edad cuando se gana conciencia de que se si se quiere salvar parte del sistema, se *tendrá que salvar el conjunto del sistema.*

Dimensiones de la potencialidad del desarrollo sostenible:

- Requiere la eliminación de la pobreza y la carencia de las condiciones mínimas de vida.
  - Requiere la conservación y acrecentamiento de la base de los recursos, lo cual asegura que la eliminación de la pobreza sea permanente.
  - Requiere una ampliación del concepto de desarrollo social y cultural.
  - Requiere de la unificación de la economía y la ecología en la toma de decisión en todos los niveles.<sup>8</sup>
- La sociedad sustentable es aquella que vive entre los límites de perpetuación de su medio ambiente. Esa sociedad.. no es una sociedad del “no crecimiento”... Es por el contrario, una sociedad que reconoce los límites de crecimiento... (y) busca nuevas alternativas de crecer.<sup>9</sup>
  - Una meta primordial del desarrollo sostenible es alcanzar

<sup>7</sup> Comisión Mundial del Ambiente y el Desarrollo.

<sup>8</sup> Primer Ministro Gro Harlem Brundtland, Sir Peter Scott Lecture, Bristol. 1986.

<sup>9</sup> Coorner James, “the nature of the quest for sustainable society” Quest For A Sustainable Society, 1979.

<sup>6</sup> Barbier, Edward. “the concept of sustainable economic development” *Environmental Conservation*, Vol.14 (No.2), 1987, pp. 101-110

un nivel de bienestar razonable (definido) y equitativamente distribuido de tal forma que pueda perpetuarse continuamente por muchas generaciones venideras.<sup>10</sup>

- Acciones para alcanzar el desarrollo sostenible:
- Incluir el tema ambiental en la agenda.
- Hacer claridad sobre los conceptos de “Ambiente y Desarrollo Sostenible”
- Estudiar en detalle las relaciones entre ambiente y desarrollo, y entre crecimiento y utilización de los recursos naturales.
- Introducir una nueva meta del desarrollo, un mejor medio ambiente, involucrando una perspectiva de largo plazo en los temas de desarrollo.
- Incluir requerimientos ambientales y del desarrollo sostenible a todo nivel de negociaciones.<sup>11</sup>

### 2.2.1. Principios.

- Creando ambientes y espacios de **encuentro e intercambio** de información.
- No es un problema de tener más o menos, sino de que está mejor o peor **articulado** para su disfrute.

<sup>10</sup> Goodland and Ledoc, “Neoclassical Economics and Principles of Sustainable Development”, *Ecological Modelling*, Vol.38, 1987.

<sup>11</sup> Meisaari-Polsa, UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), *Perspectives on Sustainable Development*, 1988.

- La combinación entre **energía e información** es la clave para hacer habitables de momento, y sustentables hacia el futuro, nuestras ciudades.
- **Competitividad** con la propia ciudad en la mejora de los propios parámetros de calidad de vida, según los criterios de los propios habitantes, los propios recursos y hacer un reequilibrio armónico de las propias capacidades.
- Creación de **nuevas centralidades** culturales, recreativas, deportivas, administrativas, comerciales etc.

### 2.3. Principios Ciudad Competitiva

Los principios fijados por la Ley 388 de 1997, establece como principios rectores los siguientes:

- La función social y ecológica de la propiedad.
- La prevalencia del interés general sobre el particular
- La distribución equitativa de cargas y beneficios

#### 2.3.1. Principios.

Las ciudades tienen que ser lugares en que la provisión de bienes públicos potencia la economía de escala y la economía de aglomeración. De modo **que la estructura, la funcionalidad, y la valoración del entorno**, de los sistemas que ordenan las ciudades se convierten en mecanismos a través de los cuales se maximiza el rendimiento de los factores productivos que son tierra,

capital y trabajo, con lo cual se amplía la frontera de las posibilidades de producción (lo que puede lograrse combinando factores productivos es mayor no tanto por el incremento de los insumos sino por el uso eficiente de los recursos y por la adopción de innovaciones tecnológicas.

El problema de **ordenar** es un problema de ganar en **competitividad** y una ciudad competitiva es la que tiene mayores rendimientos de los factores productivos a través de la **combinación** de **sistemas organizadores** y **capital social** (es una riqueza que se deriva del hecho que la gente esta dispuesta a relacionarse productivamente entre sí sin prevenciones).

La **ciudad** se convierte en un **espacio** que estimula la **interacción productiva (cohesión grupal y confianza social)** que **la promueve** y que **la facilita**. Reduciendo los costos de transacción (todos los costos en que incurre la sociedad para hacer un negocio) una ciudad que cree espacios amables, que estimulen la interacción es una ciudad que promueve la confianza reduciendo los costos de transacción. Tiene que ver directamente con querer el lugar en que se vive, que tenga ambientes en que le dé identidad, que estimulen el nivel de arraigo.



### 3. CONCEPTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

#### 3.1. Modelo Territorial.

##### 3.1.1. Marco teórico para la formulación del modelo territorial.

Para definir rigurosamente el modelo territorial se asume esta definición **como un medio** que trata de expresar de manera simbólica el comportamiento de los parámetros importantes que determinarán el territorio definido como un espacio real delimitado fácticamente por un procedimiento etológico o cultural.

##### 3.1.2. El modelo en el planeamiento estratégico.

- **Señala la necesidad de una decisión estratégica.** El modelo incorpora los efectos de todos sus desarrollos predecibles que afectan la organización y esos efectos pueden indicar la necesidad de tomar medidas.
- **Es un instrumento** para el análisis de la predecible consecuencia de decisiones estratégicas alternativas.
- **Como una simplificación de los eventos** que se consideran relevantes para predecir y controlar el desempeño de un grupo definido de variables:
  - Variables ambientales
  - Físico espaciales
  - Variables demográficas
  - Variables institucionales

- Variables económicas
- Variables socio-políticas

Una vez que establecidas las variables que se quieren controlar, pueden agruparse en dos grandes factores que son:

- La provisión de lugares comunes.
- Los procesos de valorización de las áreas transables.

Deberá reconocerse cuales son las variables que están determinando su composición espacial y su dinámica a lo largo del tiempo. No obstante y obviamente, no siempre será posible conocer a un costo razonable, cuales son y como actúan todos y cada uno de los factores que determinan la evolución a corto y mediano plazo:

##### 3.1.3. Los factores del ordenamiento territorial.

- Los **mercados de tierra urbana y rural**.<sup>12</sup>
- La producción de **lugares comunes**.

<sup>12</sup>. Los mercados de tierra son los ámbitos en los que se transan derechos de propiedad sobre los suelos, luego es aquí donde la tierra adquiere la condición peculiar de **mercancia** (definida como un bien valorizado económicamente en el proceso mismo de intercambio, mediante el cual se reconoce su escasez relativa, con respecto a otros bienes; por ejemplo, con respecto al dinero). Ver: RINAUDO U. "Elementos básicos de economía ambiental" Editorial CIDER-UNIANDES, 1986; Bogotá. Pp. 19

Considerados como los dos macro–factores que sobre determinan el comportamiento a largo plazo de las variables que caracterizan el ordenamiento físico de un municipio.

Habitualmente los propietarios **pueden** reconocer que el valor de sus propios predios depende fundamentalmente (aun cuando no exclusivamente) de la provisión local de lugares comunes (como espacio público: vías, andenes, parques, etc.), pero cada uno aspira a que sean los **otros** propietarios, los que cedan el terreno necesario para poder constituir los lugares comunes que se requieren para poder valorizar sus propios predios.

Para poder disponer de lugares comunes, será necesario que algunos propietarios renuncien a una porción de sus propiedades –o bien, que renuncien a apropiarse de alguna porción del territorio– para que sus propios predios adquieran el máximo valor de cambio posible.

En mercados de **tierra perfectamente competitivos**, que es la situación en la que ningún agente puede influir unilateralmente sobre los precios, puede esperarse que los propietarios cederán tantas tierras como sea necesario para maximizar sus propios beneficios<sup>13</sup>, lo cual derivaría en una situación de equilibrio entre la provisión de **áreas transables** (ArTrans) y **lugares comunes** (LuCom); pero esto no sucederá así en mercados controlados por los

<sup>13</sup>. Finalmente, las cesiones pueden verse como un “costo de producción” de tierras urbanas. El equilibrio se logrará en el punto en que los costos marginales (el costo de incrementar una unidad; verbigracia un m<sup>2</sup>) en los que incurre el proveedor, se igualan con los ingresos marginales que obtiene el proveedor con la transacción. Ver: VARIAN, H. R. *“Micro-economía intermedia (un enfoque moderno)”*. Editor ANTONI BOSCH; Editorial GUSTAVO GILÍ S.A., 1994; Barcelona. Pp. 82

propietarios (monopolio) o por los compradores (monopsomio).

Aún en mercados **perfectamente competitivos**<sup>14</sup> será posible que algunos propietarios transfieran a los otros, la porción de los costos de valorización de sus propias tierras que dependen de la provisión de lugares comunes, generando costos que no están incorporados a su propio flujo de fondos, denominadas habitualmente **externalidades**<sup>15</sup>, y que eventualmente se están cargando al patrimonio colectivo y a nadie en particular<sup>16</sup>. De hecho, si no se considera ningún otro desarrollo al interior del predio, puede suponerse que los costos de producir **áreas transables** están representados exclusivamente por la provisión de **lugares comunes**.

<sup>14</sup>. Si *mercado perfectamente competitivo* se toma como sinónimo de **mercado en equilibrio**, no podría haber “externalidades” (*que son costos o beneficios que no afectan el flujo de fondos propio*), pues si las hubiera, simplemente no habría óptimo de Pareto (situación en la que ningún agente puede obtener más, sin que otro pierda algo) y no habría equilibrio. Sin embargo, en la microeconomía no suele reconocerse (*ni siquiera en la más aproximaciones más depuradas*) el hecho evidente de que si existen **externalidades**, alguien podría tener más, sin que otro tenga menos, de modo que la existencia de externalidades es ostensiblemente incompatible con la existencia de un *Óptimo de Pareto*. Ver: NICHOLSON, Walter *“Teoría microeconómica. Principios básicos y aplicaciones”*. Editorial MC BROW HILL, (6ª edición) 1997; Madrid. Pp. 529 y sig

<sup>15</sup>. Nicholson propone una definición diferente a la que aquí se propone, pero que reconoce la existencia de costos realmente producidos que no afectan (como debieran) el equilibrio NICHOLSON, Walter *“Teoría microeconómica. Principios básicos y aplicaciones”*. Editorial MC BROW HILL, (6ª edición) 1997; Madrid. Pp. 523. Parafraseando a Nicholson, podría decirse que *existirán externalidades siempre que las actividades de un agente afecte a otro sin que esto se refleje en los precios*

<sup>16</sup>. Esto implica que se está generando una “restricción de uso” sobre algún componente del patrimonio colectivo. Podría suceder que esto no sea reconocido por los agentes que operan en el mercado, en la medida que el patrimonio colectivo no es de nadie en particular, de modo que sus rentas individuales no se ven afectadas “en este momento”

Esta, es justamente la más inmediata justificación para la intervención del Estado en la ordenación del suelo<sup>17</sup>, dado que es relativamente fácil reconocer que los mercados de tierras se caracterizan por sus protuberantes imperfecciones<sup>18</sup>, muchas de las cuales derivan de la heterogénea composición de los suelos, del aislamiento relativo de ciertas áreas, de las limitantes tecnológicas que impiden valorizar “todo” el espacio disponible y de otros factores sociales, como la asimetría en la información disponible.

En **mercados de tierra no competitivos** –que parece ser el caso normal en América Latina<sup>19</sup>– algunos propietarios pueden tener algún nivel de control monopólico o cuasi-monopólico<sup>20</sup> sobre la provisión de **áreas transables** (ArTrans) y en esa medida sobre la disponibilidad de **lugares comunes** –que (como se ha dicho antes) son necesarios para valorizar las propiedades– lo que les permite influir unilateralmente sobre los precios (pero dentro de ciertos límites<sup>21</sup>). En mercados controlados por los

<sup>17</sup>. Ver por ejemplo: RICHARDSON, Harry W. “*Economía Regional y Urbana*”. Alianza Editorial, Madrid, 1978. Pp. 231

<sup>18</sup>. La discusión teórica sobre las **imperfecciones del mercado** es extensa y variada; podría plantearse que –para bienes normales con demanda perfectamente elástica, etc.– todas las imperfecciones podrían reducirse a la asimetría en la información que disponen las partes (compradores y vendedores), lo cual (en principio) tiende a beneficiar a los proveedores, más que a los consumidores

<sup>19</sup>. TERRIMAN, R. “*Dinámica de los mercados de tierra urbana en cinco ciudades de América Latina*”. Revista ARCOS N° 121, 1997; Buenos Aires

<sup>20</sup>. Por extensión puede considerarse como **monopólica** a cualquier situación de mercado en la que algún proveedor puede influir unilateralmente sobre el precio de venta de los bienes que el mismo ofrece

<sup>21</sup>. Ni siquiera en el casos de monopolio puro, no puede suponerse que el proveedor puede imponer unilateralmente *cualquier* precio. El margen de influencia está dado por la elasticidad precio y por la restricción presupuestaria de los consumidores. Ver: GOULD, John y LAZEAR Edward “*Teoría micro-económica*”. Editorial FONDO DE CULTURA

proveedores (que en este caso son los propietarios), estos pueden generar una escasez ficticia de tierras, de modo que sus precios ya no reflejan su **escasez relativa**, ni expresan la relación entre el **costo incremental** de producirlas y los ingresos adicionales que puede obtener un propietario al venderlas. Esto es que, **en mercados con competencia imperfecta, o bien cuando existen externalidades**, dos situaciones que se traslapan, pero que son diferenciables<sup>22</sup>, los precios de la tierra no reflejan el mejor uso que la sociedad puede darles (a las condiciones tecnológicas dadas), de modo que su **costo de oportunidad social** no será igual a su costo de oportunidad privado.

Esta expresión técnica (el costo de oportunidad social no será igual a su costo de oportunidad privado) significa que el mejor uso que la sociedad puede hacer de un predio, no coincide con el mejor uso que cada propietario del mismo.

La noción de **costo de oportunidad** se utiliza aquí para referirse al precio que refleja el mejor uso alternativo de un recurso, siendo el precio una medida de la rentabilidad neta que puede obtenerse con ese **recurso**, definido como **un bien que puede destinarse a distintos usos alternativos**. De acuerdo con la anterior definición, si un bien cualquiera

ECONÓMICA, 1º reimpresión de la 3º edición en español, de la 6ª en inglés. Pp. 405

<sup>22</sup>. ¿Puede llegarse al Optimo en el sentido de Pareto (nadie puede obtener más, sin que otro pierda), en un mercado que produce externalidades? Si, dado que finalmente los costos (o beneficios) efectivamente causados (o generados) están incluidos en las transacciones; otra cosa es que unos y otros (*costos y beneficios*) no se estén causando o generando (según el caso) a quien los produce y/o a quien debería beneficiarse con ellos. En cualquier caso, se cumple estrictamente que *ningún agente puede recibir más, sin que otro reciba menos, exactamente en la misma proporción*

puede utilizarse de una sola y única manera, ya no podrá ser considerado como un **recurso** en sentido estricto, dado que sobre él no pueden tomarse decisiones; esto es lo que ocurre con las tierras que se destinan a protección ambiental.

En mercados que no son perfectamente competitivos –es decir, en cualquier situación real vista transversalmente<sup>23</sup>– la extensión de los **lugares comunes** podría ser muy inferior a la que se requerirá cuando los mercados de tierra son competitivos; entre otras cosas porque quienes controlan la oferta pueden valorizar sus propios predios con una menor área de cesión (y en general, con menores especificaciones urbanísticas) cuando no tienen competidores que puedan ofrecer un mayor porcentaje de cesión para usos públicos y con más altas especificaciones (con más y mejores vías, más parques, etc.).

<sup>23</sup>. Si un mercado cualquiera se considera en un momento dado (longitudinalmente), muy probablemente no presentará las condiciones propias de uno que es “perfectamente competitivo”, entre otras cosas porque la noción de *mercados en equilibrios* es una ficción teórica que resulta de promediar situaciones que, vistas a lo largo del tiempo (transversalmente) difieren ampliamente del equilibrio, ya que el equilibrio solo puede lograrse (en el modelo neoclásico convencional) por ensayo y error. La **Desviación Estándar** de los **valores con los que se consigue el equilibrio** bien puede tomarse como una medida de lo que le cuesta a una economía llegar al equilibrio en un arduo proceso de ensayo y error, en el que unos pierden y otros ganan, con amplísimas variaciones con respecto a la media. Al reconocer que el equilibrio no es más que el resultado de promediar situaciones que divergen más o menos ampliamente con respecto a la media le resta “neutralidad” valorativa a buena parte de la economía del bienestar, que aparece entonces como una clara construcción ideológica que muestra como “natural” lo que no es más que una ficción teórica, que por lo demás hay que reconocer como conceptualmente muy útil (¡de hecho es *irreemplazable en las actuales condiciones doctrinarias!*) y ciertamente conveniente, porque el desperdicio propio del ensayo y el error se puede subsumir en la imagen del equilibrio

Este poder de influencia unilateral de aquellos que tienen un control monopólico sobre las tierras, genera una escasez ficticia que desvirtúa los precios de la tierra; de modo que los precios y en esa medida la composición recíproca en el mercado, entre **espacio público** y **áreas transables**, no refleja la verdadera escasez de unas y otras, con lo cual la distribución espacial resultantes (la combinación de los LuCom y las ArTran que se ha producido) es una consecuencia complejamente determinada por el poder de influencia que han logrado aquellos que concentran una gran proporción de la **oferta (monopolio)** y/o la **demand (monopsomio)** de tierras que son valorizables mediante usos más o menos intensivos y que por lo general, son las que están incluidas en el perímetro urbano<sup>24</sup>.

Por lo tanto, los costos de producción privados (medidos por el área cedida) de **áreas transables** (que son la única porción del espacio que se puede comprar y vender libremente) puede ser inferior al costo social de producirlas<sup>25</sup> con lo cual los particulares le transfieren a la sociedad en su conjunto, una determinada porción de los costos en los que deberían incurrir para poder producir las áreas transables que pretenden vender si el mercado fuese perfectamente competitivo.

<sup>24</sup>. La noción de “**plusvalía**” contemplada en la Ley 388<sup>o</sup> (Capítulo IX, Artículo 73<sup>o</sup>) está de algún modo relacionada con este concepto, porque así es como la norma reconoce que los predios que son incorporados en el área urbana podrán obtener un mayor precio que aquellos otros que no lo están incluidos en ella

<sup>25</sup>. La diferencia entre costos social y costo privado viene dada por las ineficiencias económicas derivadas de la competencia imperfecta. Si los mercados de tierra fueran perfectamente competitivos, el precio social, sería exactamente igual al precio privado (o de mercado). Ver: MADALA G.S. y MILLER E. “**Microeconomía**”. Editorial MC GRAW HILL, 1990; México. Pp. 302

La producción social de **áreas transables** solo puede lograrse si una porción de la propiedad privada se convierte en **espacios públicos**<sup>26</sup> y en otros **lugares comunes**, dado que el acceso del propietario y de los consumidores que desean adquirir los bienes que se ofrecen “desde” esas áreas transables, deben tener la posibilidad de transitar sin limitaciones, desde y al sitio, en el que se están realizando actividades productivas y/o comerciales de cualquier tipo.

Además, de las condiciones actuales de la cultura y dada la creciente escasez de lugares “libres” en los que los derechos de propiedad aún no están definidos<sup>27</sup>, **en Neiva la proporción de área verde por habitante** varía entre 2.00 metros a 2.80 metros cuadrados; la gente suele creer que la calidad de vida depende de la provisión de **lugares comunes** adecuados para la recreación y para desplegar la capacidad de apreciación paisajística que pueda tener la población, de modo que es fácil reconocer que el valor de uso, y en esa medida el valor de cambio de las tierras está sobredeterminado, no solo por la accesibilidad propia, y de la accesibilidad de terceros (proveedores y compradores), a las tierras en las que la población se reproduce y en las que

<sup>26</sup>. El espacio público seguramente irá adquiriendo un carácter cada vez más privado, dado que (en principio) es relativamente fácil convertir los lugares comunes en áreas transables. Este es el caso de los parques naturales cuya explotación comercial se entrega en concesión o el de una vía sobre la que se cobran derechos de uso (peaje). Es decir, los LuCom pueden convertirse en ArTrans, en la medida en que pueda cobrarse discrecionalmente a quien quiera utilizarlo el respectivo derecho de uso

<sup>27</sup>. La noción de “**áreas libre**” es totalmente equivalente a la más común de “**bienes libres**”, que se utiliza para designar a todos objetos a los que se puede acceder sin pagar por ellos y que por lo mismo, no son “**bienes**” en sentido estricto. En el sentido económico, un **bien** es la clase de objeto que tiene que ser pagado para que se pueda adquirirlo. En los estados modernos sencillamente todo el territorio jurisdiccional tiene definida la propiedad; podrá suceder por supuesto, que sea el Estado el propietario de amplias porciones del territorio propio

se produce y/o se comercia, sino también por las peculiaridades paisajísticas de cada zona en particular.

De modo que, si bien las cualidades paisajísticas son un atributo que **eleva el precio** en relación a las zonas que no tienen este atributo, también es cierto que esos atributos requieren, por un lado que los proveedores de tierras cedan (o no se apropien, que es lo mismo) mayores áreas para conservar el valor paisajístico de las que depende el valor de sus predios, y que se limite la libre disposición de los bienes que se deriva de los derechos de propiedad, para limitar lo que sus dueños pueden hacer en sus propias tierras.

Si no existe una autoridad con poder restrictivo, que determine que usos pueden hacer los propietarios de sus predios, y si no se regula la provisión de lugares comunes y su manejo, podría suceder que todos los propietarios resultaran perjudicados, porque la acción de unos podría generar externalidades negativas sobre los otros, con la consecuencia de la reducción del valor comercial de sus propiedades.

El reconocimiento de que existen “imperfecciones de mercado”, es la justificación primaria para que el Estado intervenga en la “ordenación” del espacio urbano, ante todo, para garantizar que los agentes privados interiorizarán todos los costos de proveer las tierras que pueden vender, lo cual implica, regular las cesiones (que podrán ser obligatorias o voluntarias).

### 3.2. Conclusiones.

Se debe reconocer que los usos del suelo pueden generar **costos sociales derivados** que no son asumidos por quienes los causan<sup>28</sup>, de modo que la regulación de los usos del suelo **procura** (en términos generales y algo abstractos):

- Garantizar que los usos que les dan unos, no generen costos externos a otros. Pero además, el Estado tiene que minimizar el poder de influencia que podrían tener quienes controlan el mercado desde la oferta.
- Imponer a los particulares criterios de cesión que garanticen que la propiedad cumple a cabalidad con **la función social y ecológica** prevista en el artículo 13º de la Constitución Política de Colombia y en la Ley 388 de 1997, de modo que no se cargue (así sea parcialmente) a la sociedad en su conjunto los costos de poder proveer áreas transables que están adecuadamente valorizadas por la disponibilidad de lugares comunes (vías, parques, etc.)
- Por último, la ordenación de los usos del suelo urbano debería crear condiciones más equitativas para acceder al ejercicio pleno al **derecho a la propiedad** –que está expresamente consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 388 de 1997, lo cual implica que todos tienen que tener la posibilidad de ser propietarios y no solo algunos.

Aún cuando no existieran monopolios, lo cierto es que la composición espacial que se deriva de la configuración inicial puede cambiar dramáticamente una vez que se han consolidados ciertos desarrollos y que la evolución del usos generó algún tipo de especialización y/o alguna ventaja comparativa (por ejemplo, por economías de agregación, etc.).

Estos cambios pueden tener un **costo incremental** que rebasa las posibilidades de costos derivadas de la tecnología disponible; de modo, que es razonable suponer que si pueden preverse los desarrollos ulteriores (al menos, los más obvios, de acuerdo con la experiencia) podrían tomarse algunas medidas de ordenamiento espacial que reducirán (a mediano o largo plazo) los costos de ajuste de la composición espacial previa.

Este es otro argumento con el que puede (y debe) justificarse las pretensiones del Estado de intervenir preventiva y/o correctivamente, en la ordenación de los usos del suelo y de otros aspectos que inciden sobre la composición espacial de los procesos de desarrollo en las zonas urbanas y rurales.

<sup>28</sup>. RINAUDO, U. y VELANDIA C.L. “Pautas para la evaluación del impacto de grandes proyectos urbanos”. Documento inédito, 1998 (Bogotá)