

Urban Migration and Accultu- ration

The University Seminar is under the direction of a committee of urban specialists of Tulane University of New Orleans. Founded in 1834, it is a privately endowed university which offers undergraduate, professional and graduate courses in its schools of architecture, arts and sciences, business administration, engineering, law, medicine, social work and education. It has an enrollment of 8,000 students who come from all 50 states and more than 60 foreign countries.

Because of its history, tradition and geographic location, Tulane has assumed leadership in a number of fields. The School of Medicine has established great prestige in tropical medicine and cardio vascular studies. The School of Law

is internationally known for its curricula in both civil and common law and for its work in comparative law, particularly for its publication, *Inter-American Law Review*. Tulane University is also well known for its programs in Latin American studies. Its Middle American Research Institute conducts anthropological and archeological studies in Mexico and Central America, its Center for Latin American Studies offers degrees at both the undergraduate and graduate levels and its Latin American Library contains approximately 93,000 volumes.

A Preface to the Sixth University
Seminar on Urban Problems

Colombia: Un país de ciudades

El territorio colombiano está dividido en departamentos y territorios nacionales y aquéllos y éstos en municipios, los cuales alcanzaban en 1967 la cantidad de 891. Según el censo de población de 1964, tomando en cuenta las localidades que, siendo cabeceras municipales, tenían 2.000 habitantes o más, se encontró que de 461 había 3 de más de 500.000 habitantes; 9 entre 100.000 a 499.999; 13 entre 50.000 a 99.999; 22 entre 20.000 a 49.999; 58 entre 10.000 a 19.999; 113 entre 5.000 a 9.999, y 243 entre 2.000 a 4.999 habitantes (1). Actualmente llegan a 4 las ciudades de más de 500.000.

Es posible que en otros países del continente americano, con mayor población que Colombia, se encuentre un mayor número de localidades urbanas en algunas de las clases superiores de ciudades por tamaños de población que se han indicado, pero lo que parece tí-

pico del caso colombiano, con excepción del de Brasil, es el número apreciable de ciudades que aparecen no solamente en el grupo al cual pertenece la capital nacional, sino también en los que constituyen los medianos del total de agrupaciones. Pero este fenómeno, que podría ocurrir en otros países americanos, en Colombia se vuelve original en cuanto que el número grande de localidades en que se distribuye la población tienen cierta conformación de ciudades en términos de los servicios urbanos que suministran a sus moradores en tal medida que las hacen autosuficientes relativamente.

Por esto es ya corriente en el mercado turístico de los "slogan" decir que Colombia es un país de ciudades, lo que, además de estar comprobado con los hechos urbanos arriba anotados, hace atractivo al país en sumo grado por la variedad de localidades dispersas a lo largo y ancho del territorio. Variedad que está representada por la diferencia de diseños urbanísticos, ambientes étnicos y medios climáticos.

Las causas de esta dispersión urbana colombiana son muy claras y bien conocidas, a saber, la topografía del terreno que propició en valles o montañas asentamientos formados por pobladores de similares características étnicas que se concentraron en regiones de difícil comunicación entre sí, lo que a su vez llevó a la necesidad de autoabastecerse no sólo económicamente sino también culturalmente. Además, este regionalismo fue institucionalizado por formas de gobierno municipal autónomas, que vinieron desde el régimen colonial, pero que en la época republicana se consolidaron definitivamente.

Naturalmente que esta característica colombiana de ciudades que obedece al viejo proceso de regionalización antes anotado, está cambiando aceleradamente dentro del proceso de urbanización que es común en América. Proceso éste que se manifiesta no sólo en términos de los porcentajes entre población urbana y rural en que se reparte el total del país (en 1938 la población urbana era de 29,1 por 100; en 1951, de 38,9 por

(1) Estos datos estadísticos y otros del artículo fueron tomados de Posada, Reinaldo. "El desarrollo urbano en Colombia", *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, Cali, Colombia. Vol. I, núm. 2, junio 1967, págs. 45-46.



Es Bogotá, sin duda, una ciudad moderna y hermosa. La capital colombiana es, por otro lado, la traducción de un fenómeno —el de la urbanización— que ya, en una amplia medida, define al país mismo.

100, y en 1964, de 52,8 por 100), sino en cuanto a los siguientes fenómenos: 1) un alto grado de concentración de la población en las localidades urbanas existentes, ya que en 1938 éstas alojaban 2.248.126 habitantes, en 1951 4.079.865 y en 1964 8.701.473; 2) aparición de un mayor número de ciudades mayores de 500.000, pues en 1938 no había ninguna, en 1951 surge una y en 1964 tres y actualmente cuatro; 3) si bien desde el censo de 1938 las localidades urbanas han aumentado considerablemente en número, las localidades pequeñas han venido perdiendo población (en 1938 albergaban el 26 por 100 de la población urbana y en 1964 sólo el 9 por 100) en beneficio de las localidades grandes (de más de 500.000 habitantes) que han estado absorbiendo a la población urbana, dado que en 1964 tenían concentrado el 35 por 100 del total; 4) un distanciamiento mayor entre la capital del país y las tres ciudades (Medellín, Cali y Barranquilla) que le siguen inmediatamente, en términos de población, desarrollo económico y desarrollo burocrático (en 1938 la diferencia de habitantes entre Bogotá y Medellín era

de 162.046; en 1964 fue de 924.424); 5) la aparición de complejos urbanos con características de áreas metropolitanas no solamente en ciudades mayores como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, sino también en ciudades de tamaño mediano (Pereira, Armenia, Manizales, Bucaramanga, Girardot, La Dorada-Puerto Salgar, etc.), con las consiguientes implicaciones de tipo jurisdiccional - administrativo. Para resumir estos fenómenos, se tiene que si hace treinta años el país era una constelación más o menos equilibrada de ciudades, en la actualidad este equilibrio se ha roto y tiende a agudizarse, con una capital muy grande y unos satélites que le siguen distancia apreciable. O sea, que se está viviendo un proceso de concentración urbana en la capital originado por la tendencia de centralización del Estado colombiano, que empezó cuando éste cambió del liberalismo al intervencionismo económico.

Esta vigorización del núcleo con desmedro de la periferia, lógicamente ha llevado a que Colombia sea también un país de problemas urbanos, en cuanto que

el gobierno nacional ha venido "acaparando" las rentas públicas disponibles o tributables y los gobiernos municipales han debido seguir financiándose con ingresos que les fueron fijados por ley desde principios de siglo, no obstante que las necesidades del servicio público al nivel local han aumentado por el incremento demográfico, la concentración urbana y el alza de los costos por las devaluaciones progresivas de la moneda. Por este déficit fiscal ya crónico de las entidades municipales, el déficit de servicios públicos y comunales al nivel local es extraordinario y creciente. Según el censo de edificios y viviendas de 1964, del total de viviendas ocupadas, Bogotá tenía el 12 por 100 sin agua corriente, Medellín el 15 por 100, Barranquilla el 28 por 100 y Cali el 33 por 100. Datos similares, y hasta más graves, podrían darse para los demás servicios sanitarios y para las otras ciudades del país, sobre todo en aquellas que han experimentado fuerte crecimiento en las dos últimas décadas. La ciudad de Cali, la tercera en importancia del país, en 1967 había acumula-

Colombia: Un país de Ciudades

do en su área urbanizada un 70 por 100 sin vías pavimentadas y carecía en zonas verdes de 1.842.067 metros cuadrados sobre la base de 5 metros cuadrados por habitante.

Es claro que este déficit de servicios urbanos no sólo es causado por razones fiscales, sino también por la deficiente organización empresarial de los municipios, entendidos éstos como una comunidad de vecinos para prestarse unos servicios mutuamente. Tal deficiencia empresarial está representada por inadecuada organización administrativa, personal sin capacitación, ausencia de planificación en los procesos de decisiones y de ejecución. Esta última falla es bien notoria cuando se observa que a pesar de los escasos fondos con que

cuentan los municipios, el presupuesto anual de rentas y gastos se vota sin obedecer a un programa previo de inversiones formulado a plazo prudencial; como consecuencia, los fondos se despilfarran en obras suntuarias, o se hacen apropiaciones insuficientes o no continuadas, con lo cual muchas obras nunca se terminan o resultan a costos altos.

Si se quiere que Colombia continúe siendo un país de ciudades en el verdadero sentido del concepto, habría necesidad de que se corte a tiempo el proceso de centralización de que se ha hablado y se adopte una política de desarrollo urbano a nivel nacional para que se redistribuyan las rentas y servicios entre la nación, los departamentos y los muni-

cipios; se canalicen y fomenten las inversiones industriales con criterios de polarización estratégica para robustecer las bases económicas de las localidades y se modernice la administración pública municipal a base de introducir en ella el proceso de la planificación, reorganizar sus aparatos operativos por niveles municipales y capacitar el personal tanto técnico como burocrático. El actual gobierno nacional tiene varios proyectos en tal sentido, pero convendría que fueran coherentes y unitarios, ya que han sido preparados o formulados por diversos grupos de presión o de estudio.

Dr. Pedro Pablo MORCILLO
(Bogotá, Colombia)

La planificación de las áreas metropolitanas

Los planes para las áreas y regiones metropolitanas encarrados originariamente con criterio de desarrollo físico predominantemente urbanístico, tienden a ser globales, coordinando aquel aspecto con los del desarrollo económico y social.

Por otro lado, no sólo la legislación y los planes de ordenamiento territorial, sino también los planes de desarrollo económico y social incluyen previsiones para una política de desarrollo y equipamiento de las aglomeraciones urbanas. Son ejemplos típicos de esta tendencia los planes nacionales de desarrollo económico y social de Francia y España.

En el Seminario mundial sobre problemas metropolitanos, realizado en Toronto, Canadá, con los auspicios del *Bureau of Municipal*

Research de esa ciudad (1) se examinaron aspectos muy importantes relacionados con los distintos niveles de planificación en materia de desarrollo urbano, llegándose a conclusiones muy orientadoras.

En relación con el plano nacional se consideró que, tanto en los países industrializados como en los que se encuentran en vías de desarrollo, debe existir un plan de ordenamiento físico territorial y políticas nacionales para asegurar la expansión de ciertas regiones.

Para el nivel regional, se aceptó que las «autoridades de las regiones urbanas deben ocuparse del desarrollo económico

y del ordenamiento físico conforme a los planes nacionales. Esas autoridades deben intentar a la vez la integración de los planes de desarrollo económico y de desarrollo físico, eliminando las contradicciones y establecimiento de prioridades. Esto no excluye la necesidad de crear organismos diferentes para esos diferentes aspectos de la planificación. Destaco la importancia de la frase que he subrayado, ya que los municipios han de tener una importante participación en los organismos regionales de planificación física, participación que puede no existir o ser menor en los organismos de planificación económica, aunque también es cierto que hay que afirmar la conveniencia de que los municipios sean oídos con relación a estos últimos directamente o en su caso por entidades representativas o inter-

(1) Ver: Carlos Mouchet, *El programa mundial de Toronto para el estudio de los problemas metropolitanos*, en "Revista de Administración Pública", Madrid, número 54, septiembre-diciembre de 1967, pág. 459 a 473.