

Casos de éxito de la administración pública

Luis Armando Gelvez Acevedo
Diana Riquer Sánchez

Agosto - 2021

Secretaría de Planeación Distrital
Alcaldía Distrital de Barranquilla

I. Finanzas públicas de Barranquilla: Un caso de éxito de todos

Autora: Adriana Restrepo- Asesora para la secretaría de hacienda

Introducción

Durante la última década, Barranquilla presentó un crecimiento económico considerable y una inversión pública efectiva dirigida a mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades básicas de los barranquilleros, lo que se tradujo en reducciones importantes de los niveles de pobreza monetaria y multidimensional. Al mismo tiempo, la economía de la ciudad mostró su nivel de resiliencia en medio de la crisis de la caída de los precios del petróleo en 2014, que afectó la economía nacional, debido a su estructura económica poco dependiente de una sola actividad, una industria diversificada con vocación exportadora y una inversión pública local considerable.

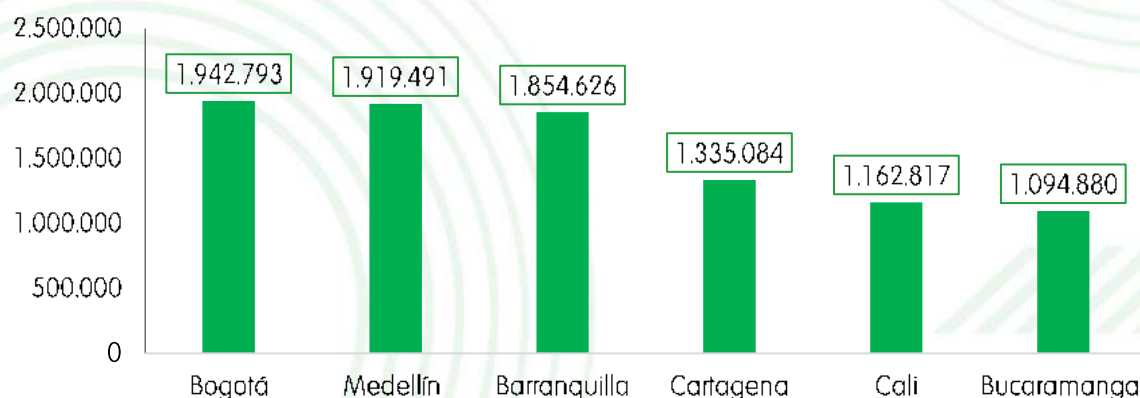
Se tiene, por ejemplo, que los recursos propios (ingresos tributarios más los no tributarios), presentaron un crecimiento significativo entre 2008 y 2016. Los tributarios, que se constituyen por los impuestos locales a cargo de la administración local, presentaron un crecimiento promedio anual de 8%, pasando de \$471.771 millones de pesos en 2008 a \$866.096 millones en 2016, siendo Barranquilla y Bucaramanga las que más incrementaron el recaudo de impuestos en el periodo, entre las principales ciudades de Colombia (Restrepo, 2018, p. 27).

Por otro lado, los ingresos no tributarios, compuestos por los recursos provenientes de tasas y derechos, multas y sanciones, contribuciones adicionales, arrendamiento de servicios y bienes de la administración local, entre otros, registraron una tasa de crecimiento promedio anual de 33%, pasando de \$14.822 millones de pesos en 2012 a \$141.783 millones. Este crecimiento significativo se debió principalmente a que en 2012 se implementó el cobro por contribución de valorización II, destinado a financiar distintos proyectos de inversión en infraestructura de la ciudad, tales como la canalización de arroyos, y se hicieron esfuerzos para disminuir la cartera del programa de valorización I implementado en 2005 (Restrepo, 2018, p. 27).

De manera consecuente, entre 2008 y 2016 la inversión en la ciudad creció 128%, con un crecimiento sostenido entre 2008 y 2011. En los primeros siete años se incrementó de manera gradual la inversión en infraestructura, alcanzando su nivel más alto en 2014 cuando representó el 54%. En total, en la ciudad entre 2008 y 2016, se invirtieron \$5,37 billones de pesos en infraestructura, de un total de inversión de \$12,35 billones de pesos. Además, destaca el hecho que, aún en escenarios de crisis como el de la pandemia por Covid – 19, y el descenso en los ingresos, la ciudad se mantuvo en el primer lugar después de Bogotá en el indicador de recaudo de ingresos tributarios por habitante

entre las principales ciudades del país; y logró mantenerse como una de las ciudades principales con mayor inversión per cápita del mismo (indicador 1,3 veces superior a Cartagena, a pesar de las similitudes en categoría de estas dos entidades territoriales) (Restrepo, 2018, p. 28).

Gráfico 1. Inversión per cápita principales ciudades



Fuente: Proyecciones y retroproyecciones, DANE. Operaciones efectivas de caja 2016 – 2019, DNP.

Así pues, el saneamiento de las finanzas públicas del Distrito, más que aumentar los ingresos y reducir las deudas públicas, le permitió al mismo mejorar su índice de desempeño fiscal, cumplir en mayor medida sus propósitos planteados en el Plan de Desarrollo, aumentar la eficiencia de la entidad y atender en mayor medida las necesidades insatisfechas de la ciudad, mejorando la calidad de vida de su población. Es aquí donde radica el éxito de esta experiencia.

Punto de partida y trayectoria

Durante los primeros años de la década del 2000, las finanzas del Distrito se encontraban en estado crítico, al presentar, tanto un alto nivel de endeudamiento con entidades financieras, debido a la exagerada adquisición de créditos en la década de 1990, como cuentas pendientes con proveedores, y pasivos provenientes de demandas instauradas por terceros. Asimismo, la administración local incumplió en reiteradas ocasiones los indicadores de límites de gasto de funcionamiento, reglamentados por el nivel nacional por medio de la Ley 617 de 2000, y los indicadores de capacidad endeudamiento, dictaminados por la Ley 358 de 1997 (Restrepo, 2018, p. 26).

Debido a esta situación, la administración local debió suscribir con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), a través de la Dirección general de apoyo fiscal (DAF), un acuerdo de reestructuración de pasivos en el año 2002, respondiendo las condiciones establecidas por la Ley 550 de 1994. Este acuerdo de reestructuración comprometía a la administración local a la depuración de sus acreencias y el cumplimiento de los acuerdos de pago estipulados entre la administración local y los terceros; a la vez que debía cumplir con un estricto control de sus gastos de

funcionamiento y establecer acciones para la recuperación de sus ingresos, y el fortalecimiento de su gestión fiscal, legal y administrativa. Por último, la administración local se encontraba impedida para la adquisición de nuevos créditos tanto con la banca pública como privada.

No obstante, entre el periodo 2000 – 2007, la ciudad presentó en varias ocasiones un déficit fiscal que agravaba aún más la situación financiera, explicado por un sobredimensionamiento de los ingresos a nivel de planeación de los presupuestos, y un gasto que no iba en concordancia con el ritmo de generación efectiva de ingresos. En consecuencia, habiendo incumplido el acuerdo de pasivos, la administración debió llevar a cabo una primera modificación de los acuerdos en 2004, y una adicional en 2008. Esta última modificación sería el inicio de una etapa de recuperación efectiva de las finanzas públicas locales (Otero, 2010).

Gracias a las estrategias puestas en práctica en términos fiscales y administrativos, a partir de 2008, tales como recuperación de la soberanía tributaria, actualización del estatuto catastral, implementación de sistemas de información tributaria y financiera, implementación de estrategias y programas para la focalización de población objetivo de programas de subsidios y asistencia social, fortalecimiento del equipo de defensa jurídica, fortalecimiento de las actividades de planeación y generación de información para la toma de decisiones y cumplimiento de las obligaciones contraídas por el acuerdo de reestructuración, la administración local logró sanear sus pasivos y generar los ingresos suficientes para el financiamiento de los programas contenidos en el plan de desarrollo (Restrepo & García, s.f.).

De este modo, en diciembre de 2017 el Distrito culminó el pago de las acreencias y obligaciones contenidas en el plan, y en julio de 2018, luego de una revisión por parte de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, se registró en acta la terminación oficial del acuerdo. En total se cumplió con el pago de \$1,349 billones de pesos de las obligaciones reestructuradas y se realizaron pagos de contingencias por valor de \$211.150 millones de pesos.

Medidas implementadas

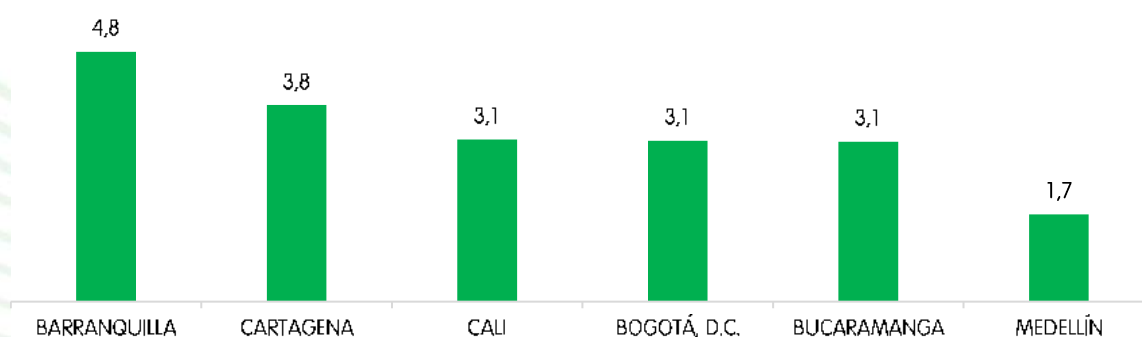
Las acciones implementadas en el área tributaria desde 2008 hasta la fecha, con el fin de sanear las finanzas públicas locales, se agrupan en las siguientes áreas: i) consolidación de la soberanía tributaria al anularse la concesión del recaudo a terceros; ii) modernización del área tributaria; iii) reforma del estatuto tributario y iv) fortalecimiento de la administración tributaria. En conjunto, estas acciones han resultado en una mejora significativa en la recaudación de los tributos distritales y han contribuido a un mayor y mejor cumplimiento con las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

En primer lugar, respecto a la consolidación de la soberanía tributaria, es menester mencionar que, a partir de agosto de 2008, la decisión de dar por terminado el contrato

de concesión se tradujo en ahorros significativos en la gestión de los ingresos. Mientras que para el año 2008, el costo del contrato de concesión ascendió a 25.000 millones de pesos aproximadamente (equivalente a un 7.5% del total recaudado), para el 2009 el costo total de operación (personal y otros recursos) de la nueva Gerencia de Gestión de Ingresos fue de 6.500 millones de pesos aproximadamente (equivalente a un 2% del total recaudado).

Respecto a la modernización del área tributaria, por otra parte, resalta la creación de la Gerencia de Gestión de Ingresos, como una dependencia de la Secretaría de Hacienda Distrital, encargada de la administración de los tributos distritales. La gerencia fue concebida para el cumplimiento de las funciones y competencias que le asigna el Estatuto Tributario Distrital para la administración del recaudo, fiscalización, cobro y discusión de los tributos distritales, permitiendo el fortalecimiento de recursos humanos y logísticos de la unidad.

Gráfico 2. Variación ingresos corrientes 2007 - 2019 de las principales ciudades del país



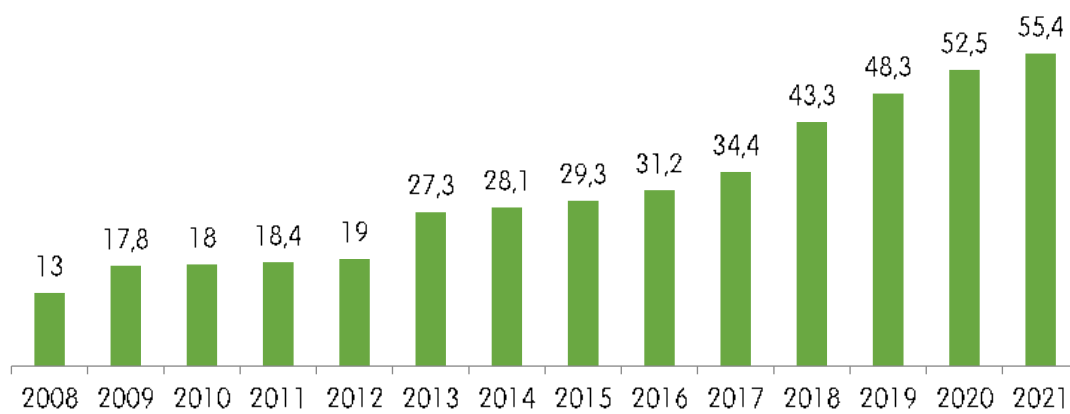
Fuente: Restrepo, 2018.

Además, en relación con la reforma del estatuto tributario, introducida por Acuerdo Distrital 030 de 2008 con vigencia a partir del 1 de enero de 2009; y el fortalecimiento de la administración tributaria, destacan modificaciones significativas que permitieron simplificar y aumentar la equidad de la estructura tributaria. Entre estas se encuentran:

- El crecimiento en un 304% del avalúo catastral el Distrito, gracias a que la administración local asumió las competencias de los procesos de formación, conservación y actualización catastral en el área establecida del Distrito de Barranquilla, permitiendo mejorar los niveles de eficiencia y eficacia.
- Una reciente fase de actualización que se dio en el periodo 2017 – 2020, e incorporó en los tres primeros años 33.167 nuevos predios en la base catastral (10% adicional respecto al número de predios recibidos en el censo predial de la vigencia 2017) y un incremento del 53% en el valor del avalúo.

- Una mejor focalización de los recursos públicos, que se tradujo en un fortalecimiento de la confianza de los contribuyentes (llegando a cifras de aprobación cercanas al 82% en 2020).
- Una calificación de riesgo que a partir de 2017 se mantiene en AAA; sumada a la primera colocación de bonos de segundo mercado de una entidad territorial colombiana, por parte del Distrito; y el aumento de financiación externa con créditos internacionales para la reactivación económica y el desarrollo de la ciudad (USD 300.000.000 millones para la financiación del Plan de Desarrollo 2020 – 2023: Soy Barranquilla).

Gráfico 3. Variación porcentual del avalúo catastral y valor de avalúo total de Barranquilla (Billones de pesos)



Fuente: Rostrepo, 2018.

Finalmente, en términos de recurso humano calificado y organización de procesos, la profesionalización de la planta de personal permitió pasar, del 58% del personal ubicado en el nivel asistencial en diciembre de 2008; a un personal distribuido entre funcionarios que ocupan cargos del nivel directivo en un 4%, asesor 7% y profesional 31%; nivel técnico 34% y nivel asistencial 24%, a corte de 2019. Esto se complementó con la reconfiguración de los perfiles profesionales, ya que, mediante el cruce de perfiles y requerimientos de personal, se racionalizó el talento humano y se incrementó del nivel profesional y técnico de la planta, aumentando la eficiencia de la entidad en términos generales.

Contribución y conclusiones

Entre el 2008 y el 2019 el distrito de Barranquilla saneó las finanzas; gestionó el aumento de varias de sus fuentes de ingresos; centralizó los recursos en la administración central; y mejoró la gobernabilidad del gasto, la eficiencia y focalización de la inversión en servicios y bienes públicos con importantes beneficios para los ciudadanos.

Esto le ha permitido a la ciudad mejorar indicadores financieros, pasando de un crecimiento promedio anual de la inversión pública de 3.7% entre 2000 y 2007, a crecer a 11,23% promedio anual entre 2008 y 2019; pasar de una calificación de riesgo de BB+ en 2009 a AAA en 2019 (Fitch Ratings Colombia), e incluso mantener dicha calificación aún con la pandemia; multiplicar los ingresos totales 4,8 veces entre 2007 y 2019, más que cualquier otra ciudad capital del país; y cumplir con el acuerdo de reestructuración de pasivos que se firmó por primera vez en 2002 y que se culminó a finales de 2018, entre otros resultados (Restrepo, 2018, p. 29).

Además, la administración local, a lo largo de la última década, ha mejorado en términos de su gestión y capacidad institucional, lo que es un elemento clave a la hora de formular y ejecutar estrategias y proyectos de gran envergadura. De acuerdo con el índice de medición del desempeño integral de las entidades territoriales en Colombia, calculado por el DNP, Barranquilla en el 2016 se clasificó entre los treinta municipios con mejor gestión del país, por encima de ciudades capitales relevantes como Cali, Bucaramanga y Cartagena (Restrepo, 2018, p. 30).

Este índice, que se compone de cuatro áreas de evaluación que son: la eficacia, la eficiencia, cumplimiento de requisitos legales y la gestión, que se compone a su vez por la capacidad administrativa y el desempeño fiscal, da cuenta de la renovación integral de la ciudad y el alcance de la recuperación financiera en relación con el desempeño institucional, la inversión social y la mejora de la calidad de vida de la población, demostrando el éxito de esta experiencia (Restrepo, 2018, p. 30).

Referencias

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2017). *Reporte de seguimiento de las finanzas del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. Junio de 2017*. Bogotá, Colombia.
- Otero, A. (2010). *Superando la crisis: Finanzas públicas de Barranquilla, 2000 - 2009*. Cartagena de Indias, Colombia: Documentos de trabajo de economía regional. Banco de La República sucursal Cartagena.
- Restrepo, A., & García, D. (s.f.). *Documento de análisis: El clima fiscal en el distrito de Barranquilla 2008 - 2013*. Barranquilla, Colombia: Barranquilla Cómo Vamos.
- Restrepo, A. (2018). *Invirtiendo en infraestructura para adaptación climática con recursos fiscales propios. Estudio de caso: La experiencia de la ciudad de Barranquilla en la canalización de los arroyos como estrategia de manejo del drenaje pluvial*. Barranquilla, Colombia: Informe de Consultoría, Alcaldía Distrital de Barranquilla.

II. Canalización de arroyos: La financiación y construcción de una ciudad resiliente en el contexto del cambio climático

Autora: Adriana Restrepo- Asesora para la secretaría de hacienda

Introducción

En Barranquilla ocurre un fenómeno conocido como "arroyos urbanos" a raíz del cual la ciudad sufre inundaciones repentinas en diferentes vías, impidiendo el desplazamiento de vehículos y transeúntes, afectando el normal desarrollo de la vida económica y social, con tan solo una lluvia copiosa que se presentase. Este fenómeno es tan importante que incluso ha cobrado vidas humanas debido a la fuerza de las aguas y a los altos índices de accidentalidad que de aquí se derivan. Según la documentación existente, en el periodo comprendido entre 1933 y 2015, se produjeron 94 decesos como consecuencia directa de estas inundaciones (Van Strahlen, 2017, p. 10).

Este fenómeno se presenta debido a que la ciudad evidencia entre 40 y 60 precipitaciones anuales con un volumen promedio de 821.8 mm, y sus calles, especialmente en su margen oriental, tienen una forma inclinada que va desde su cota superior de 145 m.s.n.m. a la cota mínima de 2 m.s.n.m., con una pendiente típica entre el 2% y el 5%. A lo anterior se suma el hecho que la ciudad no cuenta con un sistema de drenaje pluvial adecuado, que se agrava con la ampliación de la impermeabilización de las superficies urbanas y la pavimentación de los causes de arroyos naturales, dando lugar a corrientes de aguas lluvias con un caudal promedio de 48,5 m³/s, velocidades superiores a 5 m³/s y una profundidad hasta de 10 metros (Ávila, 2012, 55 en Camacho y Camacho, 2016, p. 130).

Como resultado, la ciudad presenta una mayor vulnerabilidad ante fenómenos extremos cada vez más frecuentes como el aumento progresivo de la temperatura, la creciente probabilidad de inundaciones y en general, el cambio significativo del clima de la región, producto del calentamiento global. (IDEAM, 2016).

Ilustración 1. Arroyo urbano de Barranquilla.



Fuente: Alcaldía Distrital de Barranquilla, 2017.

Todo lo anterior derivó en la preocupación por crear una solución al fenómeno, que permitiera la canalización de dichos arroyos y que evitara las repentinas inundaciones, la paralización de actividades, y que garantizara la seguridad de los barranquilleros, en especial frente a las oscilaciones del clima producto del cambio climático. Sin embargo, debido a sus elevados costos y complejidad de las obras, dicho proyecto de infraestructura fue postergado durante varias décadas, hasta que la Alcaldía Distrital contó con la capacidad financiera e institucional para ejecutarlo.

De este modo, en Barranquilla, desde el año 2008, se han logrado intervenir 69.8 km de arroyos urbanos, con una inversión total de \$1.099.490.243.433 millones de pesos, lo que representa el 120% presupuesto anual total del municipio para dicha vigencia (2008). Es así como la experiencia de canalización de arroyos resulta exitosa, al lograr financiar importantes obras para la regulación hidráulica, que mejoran la capacidad de la ciudad para adaptarse al cambio climático y la calidad de vida de la población, sin comprometer otros rubros de vital importancia como salud, educación o seguridad.

Punto de partida y trayectoria

El problema de los arroyos urbanos intentó ser abordado en diferentes ocasiones; no obstante, los estudios llevados a cabo únicamente alcanzaron una etapa de planificación, pues a falta de financiación, no pudieron ser ejecutados. Entre los intentos frustrados de dar una solución a la problemática se encuentran:

Tabla 1. Propuestas de solución al problema de arroyos urbanos.

ENTIDAD PROponente	PROYECTO	FECHA
Firma R.W. Herbard & Co.	Estudios referentes a desagües, nivelación y pavimentación de las principales avenidas de la ciudad.	1920
Sociedad Colombiana de Arquitectos	Construcción de canales invertidos en concreto estructural prefabricado.	1983
Agencia de Cooperación Internacional de la Misión Japonesa (JICA)	Plan Maestro de Transporte.	1987
Agencia de Cooperación Internacional de la Misión Japonesa (JICA)	Estudio de factibilidad para el Distrito de Barranquilla y su área metropolitana.	1987

Fuente: Van Strahlen, 2017.

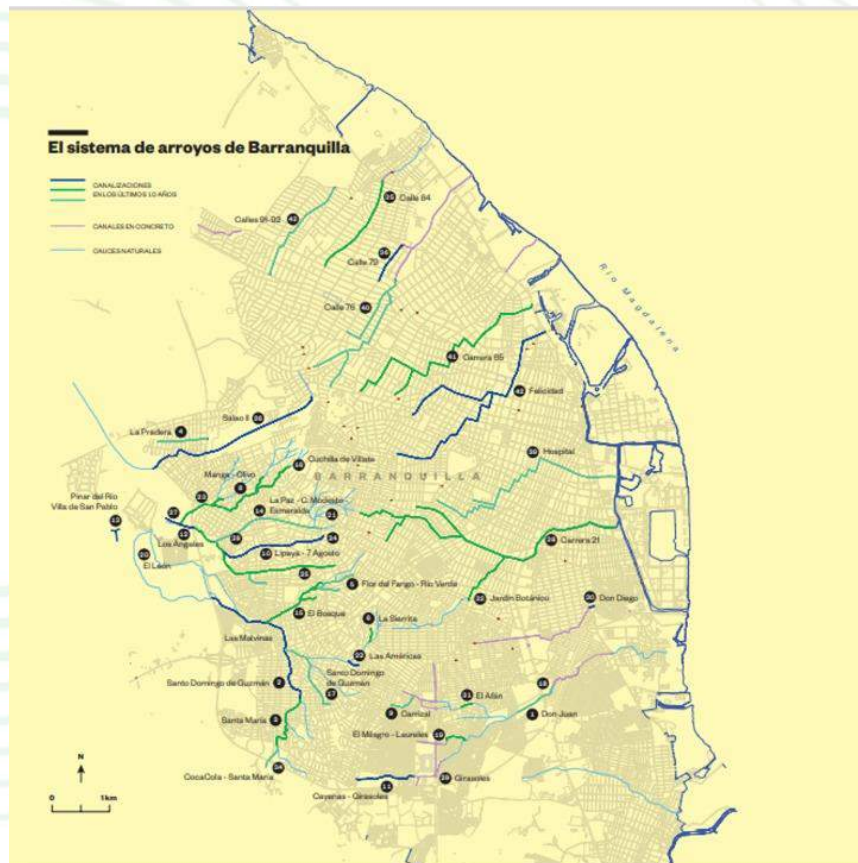
Así pues, con el pasar de los años, fue pareciendo imposible erradicar los arroyos urbanos que tanto afectaban la calidad de vida de los habitantes.

Sin embargo, en el año 2007 se visualizan los principios de este megaproyecto de infraestructura con la canalización de los arroyos Don Juan y Santo Domingo. Más adelante, en el año 2013, gracias a las reformas financieras e institucionales llevadas a cabo por la administración, la Alcaldía Distrital de Barranquilla, en el marco del Plan de Desarrollo 2012 – 2015: Barranquilla Florece para Todos, en cabeza de la ex alcaldesa Elsa Noguera, logra asegurar la financiación total de la estrategia para la canalización de los arroyos urbanos. Dicha hoja de ruta se planteó como uno de sus principales objetivos, la generación de un modelo de ciudad sostenible y competitivo, con un nuevo orden urbano que se adaptara al cambio climático, razón por la cual se estructura el Programa Solución Escalonada para los Arroyos, con miras a resolver los problemas de planeación territorial preexistentes y adaptar la ciudad a las crecientes súbitas. Para esto se desarrolló un plan de largo plazo para la implementación de la estrategia, y se preparó un proyecto de inversión (Alcaldía Distrital de Barranquilla, 2012).

Adicionalmente, la estrategia implementada tuvo continuidad en el siguiente periodo de gobierno, a través de su Plan de Desarrollo 2016 – 2019: Barranquilla Capital de Vida liderado por el entonces alcalde Alejandro Char. En este, el Eje Capital de Espacios para la Gente, incluyó la Política Adaptándonos al Cambio Climático y Gestión del Riesgo, la cual abordó de manera integral la gestión del riesgo de desastres como un proceso

social, mediante el uso y ocupación sostenible del territorio. De aquí se desprendió el programa Barranquilla sin Arroyos, y se constituyó la segunda etapa de la estrategia (Alcaldía Distrital de Barranquilla, 2016).

Ilustración 2. Sistema de arroyos de Barranquilla.



Fuente: Alcaldía de Barranquilla, 2017.

De este modo fue posible la intervención de 7 arroyos urbanos, permitiendo la canalización de más de 69 km. presentes en 23 barrios de la ciudad. Se benefició, además, de manera directa, a aproximadamente 700.000 personas que habitan en dichos barrios, y de manera indirecta, a aproximadamente 1.000.000 de personas, teniendo en cuenta sus lugares de trabajo o estudio y las zonas que constantemente transitan.

Medidas implementadas

Después de una reestructuración de pasivos en 2008, se marca el inicio de una etapa de recuperación financiera para el Distrito de Barranquilla que permitió actualización del estatuto catastral, implementación de sistemas de información tributaria y financiera, entre otras (Restrepo y García, s.f.). A raíz de estas mejoras, la administración logró triplicar en términos reales el presupuesto de ingresos totales y de inversión en el periodo 2000

– 2017, siendo el quinquenio 2006 – 2010 el que evidenció el mayor crecimiento, tanto en términos de ingresos totales (15%) como de inversión (16%), como consecuencia directa, entre 2008 y 2016 (Restrepo y García, s.f.).

Por su parte, las obras de regulación hidráulica que buscaban solucionar el tema de los arroyos, cuyo costo ascendía a los \$1.099.490.243.433 millones de pesos, fueron financiados, en primer lugar, con recursos de valorización recaudados como impuestos extraordinarios durante la vigencia 2012¹. Este rubro comprendía 3 ejes de obras orientadas al desarrollo y renovación urbana, obras para el mejoramiento de la conectividad y obras para el mejoramiento del equipamiento urbano (Restrepo, 2018, p. 44).

En este sentido, el derrame del costo de valorización entre los contribuyentes se realizó siguiendo los lineamientos técnicos establecidos por la normatividad, utilizando el método de distribución socioeconómica del Decreto 023 de 2004. Los valores máximos de absorción establecidos para este programa de contribución de valorización general, siguiendo el artículo 3 del Acuerdo 10 de 2008, procuran ser progresivos, en el sentido que los predios de mayor valor son los que más asumen el derrame.

Se fijaron unas tarifas a cobrar por metro cuadrado de acuerdo con la normatividad y el estudio de distribución socioeconómica, donde se determinó que los sectores industrial, comercial, institucional y estrato 6 habitacional tendrían las tarifas más altas por metro cuadrado (Alcaldía de Barranquilla, 2012 en Restrepo, 2018, p. 44). Los mayores contribuyentes en cuanto a valor total fueron los predios habitacionales con el 33% e industrial y comercial con el 25% del valor total aportado por cada uno; y el número de predios donde se realizó el derrame fueron 306.058 donde el 84% correspondía a inmuebles o predios con destino habitacional (Restrepo, 2018, p. 44). Fue así como se logró financiar obras por \$379.145 millones de pesos para la vigencia 2012, sin ver afectados otros rubros de inversión como salud o educación (Restrepo, 2018, p. 44).

En segundo lugar, debido a que los proyectos de canalización implementados tienen un perfil de financiación de mediano y largo plazo, se utilizó la figura de vigencias futuras que permitió garantizar la disponibilidad de los recursos, mientras se desarrollaba su ejecución en el corto plazo. Específicamente, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y las leyes reglamentarias 38 de 1989, 819 del 2003 y 1483 de 2011, y por el Decreto 1068 de 2015, las vigencias futuras ordinarias y excepcionales son autorizaciones otorgadas para la asunción de obligaciones que afectan presupuestos de vigencias posteriores; y tienen como fin garantizar que los compromisos que se vayan a adquirir cuenten con las asignaciones presupuestales correspondientes

¹ De acuerdo con el decreto reglamentario 0223 de 2011, donde se actualiza el régimen jurídico de la aplicación de estos recursos, la contribución por valorización es un tributo ocasional que recae sobre las propiedades inmuebles, que se benefician con la ejecución de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que realice la administración local y tiene como sujeto pasivo a los propietarios de bienes inmuebles de la ciudad.

para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los mismos (Restrepo, 2018, p. 40).

De este modo, la Alcaldía Distrital logró financiar \$975.890 millones de pesos, con un plazo máximo de pago de 19 años a partir de la última aprobación. En este rubro se encuentran recursos propios de la administración pública, provenientes del Impuesto Predial Unificado para vigencias entre 2019 – 2035 y del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico durante el periodo comprendido entre la vigencia 2023 a 2035. De este modo, fue posible intervenir una mayor cantidad de arroyos en el menor tiempo posible, significando un mayor impacto para la mejora de la calidad de vida de la población, sin interferir con los rubros ya destinados para otro tipo de obras o proyectos de inversión (Restrepo, 2018, p. 40).

Por último, se tienen como mecanismos de financiación alternos, por una parte, a los préstamos de la banca privada nacional e internacional, a los cuales la Alcaldía Distrital acude en menor medida, ya que, a pesar de su capacidad autónoma de endeudamiento, posee un indicador de sostenibilidad muy cercano al límite, con 78,6%, contando en este sentido con una deuda de \$635.585 millones de pesos con una tasa de interés promedio de DTF13 + 2,53% y un perfil de pagos máximo hasta el año 2025 (Restrepo, 2018, p. 46).

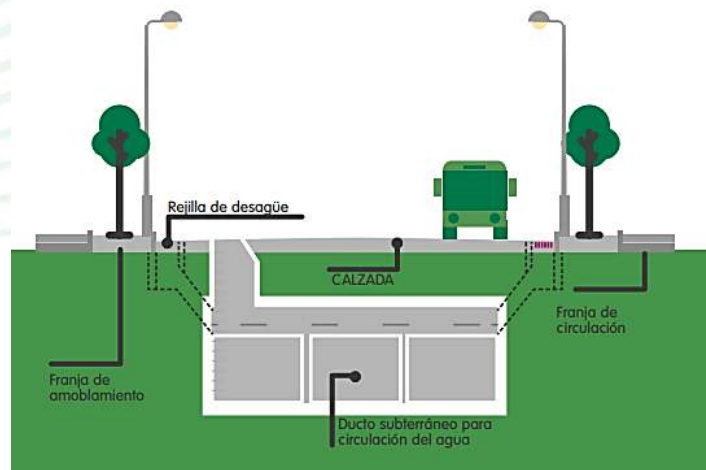
Por otra parte, se tienen los créditos al proveedor, figura que hace parte de las operaciones de crédito público establecidas por el artículo 23 parágrafo 2 de la Ley 80 de contratación pública y reglamentadas por el decreto 2681 de 1993 en su artículo 17. Este último define que los créditos de proveedor son aquellos a través de los cuales se contrata la adquisición de bienes o servicios con un plazo determinado para su pago y para su otorgamiento, el cual está condicionado al cumplimiento de los requisitos aplicables para obtener créditos externos o internos (Restrepo, 2018, p. 47).

Esta figura de empréstito ha sido la más utilizada por parte de la administración local a través de la Agencia de Infraestructura (ADI) para llevar a cabo los proyectos de construcción de infraestructura de drenaje y canalización pluvial en los últimos 4 años. Cabe aclarar que debido a que este tipo de créditos son asumidos por la entidad descentralizada, no inciden de manera directa en los indicadores de endeudamiento de la administración local a través de un incremento del saldo de la deuda financiera o un incremento del monto de intereses a pagar, permitiendo la financiación de otro tipo de proyectos y disminuyendo el peso sobre el presupuesto general. Bajo esta figura la Alcaldía Distrital logró financiar en un primer momento, \$69.841 millones de pesos, para obras adjudicadas en 2013, y en segunda instancia, un monto cercano a los \$566.812 millones de pesos, para obras adjudicadas en los años 2016 y 2017.

Respecto a la ejecución del proyecto, cabe mencionar que esta estuvo a cargo de la Agencia Distrital de Infraestructura (ADI), entidad pública de orden local con facultad para

diseñar, formular, ejecutar y mantener planes y proyectos acordes a la alternativa de solución para la problemática de los arroyos del Distrito de Barranquilla. Adicionalmente, tomando como referencia al Plan de Ordenamiento Territorial 2012 - 2032, el grupo Agbar – Aquology se encargó de la elaboración de un Plan Maestro para el manejo de los arroyos urbanos, que comprendió un Plan Estratégico con medidas estructurales (conductos artificiales de gran sección, obras de retención, canalizaciones, drenaje subterráneo, etc.) y no estructurales (superficies permeables, cunetas verdes, depósitos de detención, etc.), un sistema de alerta temprana y un apartado de aspectos complementarios (como campañas de cultura ciudadana y promoción de procesos de reciclaje), además de un proyecto de redes elaborado con el programa de simulación hidrológica HEC – HMS, y lineamientos en términos de planeación territorial, que le permitieran a la ciudad hacer frente a la problemática y reducir el impacto de la misma en la calidad de vida de los Barranquilleros.

Ilustración 3. Estructura Box – Couvert.



Fuente: Alcaldía de Barranquilla, 2017.

Finalmente, en términos de ingeniería, la solución implementada en la mayoría de los casos fue la canalización de arroyos urbanos por medio de la construcción de Box-Couverts, una especie de cajas/túneles que se instalan de manera subterránea y permiten o bien el tránsito de vehículos y pasos inferiores peatonales, o las canalizaciones hidráulicas. Estas estructuras, elaboradas en concreto reforzado y drenajes en tuberías, funcionan también con captación de las aguas lluvias a través de rejillas en acero y en hierro fundido. De esta manera, la vía permanece activa y las aguas lluvias pasan por debajo sin interrumpir la movilidad. Durante el proceso, además, se aprovechó para la reconstrucción de andenes en losetas de concreto, subterranización

de las redes de baja tensión, construcción de ductos de telecomunicaciones y registros, instalación de iluminación LED y señalización.

Ilustración 4. Canalización de arroyos urbanos.



Fuente: El Heraldo, 2016.

No obstante, también se pusieron en práctica otras técnicas como las excavaciones a cielo abierto, instalación de tuberías tipo GRP de fibra de vidrio reforzada con poliéster de diámetros 1.40, 1.60 y 1.70 m y estructuras en concreto reforzado, protección de taludes con tablestacas de acero, reubicación de tuberías de acueducto y alcantarillado y reconstrucción del pavimento en concreto rígido.

Contribución y conclusiones

La recuperación financiera del Distrito de Barranquilla y la continuidad en las metas de inversión a lo largo de los últimos periodos administrativos, fueron factores claves para el desarrollo de infraestructura que permitiera hacer frente a una de las mayores problemáticas que la ciudad ha enfrentado en su historia: Los arroyos urbanos. Más aún, la implementación de estrategias de financiación como los recaudos por valorización, los recursos de vigencias futuras, los créditos a la banca pública y privada o los créditos al proveedor constituyeron mecanismos alternos gracias a los cuales fue posible apalancar un proyecto de tal envergadura en menos de una década, sin descuidar otros aspectos de vital importancia como la salud, la educación o la seguridad del Distrito. Es de resaltar, además, que, a pesar de su reciente recuperación financiera, la inversión realizada superó casi en un 120% el presupuesto para la vigencia 2008, época en la cual se da inicio a este megaproyecto, denotando una gran capacidad de planeación y rigurosidad por parte de la administración local.

Adicionalmente, la canalización de arroyos garantiza en gran medida la adaptación de la ciudad al cambio climático, ya que la infraestructura construida se constituye como un servicio público con una función integral que contempla el manejo de cuencas, canalización, control de contaminación, control de erosión, sistema de prevención y gestión del sistema de drenaje pluvial. Así pues, a pesar del incremento de lluvias en términos de frecuencia e intensidad, es posible reducir el pico del caudal, disminuyendo el impacto directo de este sobre la peligrosidad de los arroyos.

Por otra parte, es menester mencionar que la estrategia de canalización de arroyos urbanos no solo dio lugar a la normalización de las dinámicas de desplazamiento de vehículos y transeúntes en temporadas de lluvia, sino que, además, ha permitido darle continuidad a los procesos educativos, laborales, comerciales e incluso sociales que debían verse suspendidos ante la imposibilidad de traslado en estos periodos. Es de resaltar, también, que dichas obras de infraestructura han permitido garantizar la seguridad de los barranquilleros, cuyas vidas se ponían en peligro a raíz de las inundaciones y los accidentes de aquí derivados, y cuyas viviendas en ocasiones se veían afectadas por las mismas. Finalmente, es posible hablar de la valorización de los predios y en general, de la mejora en la calidad de vida de los barranquilleros, especialmente de aquellos que residen, laboran y/o frecuentan las zonas más afectadas.

Referencias

- Alcaldía Distrital de Barranquilla. (2014). Avance Plan Maestro de Arroyos.
- Alcaldía Distrital de Barranquilla. (2020). Proyecto de canalización. Disponible en: <https://www.barranquilla.gov.co/obraspublicas/proyecto-de-canalizacion>
- Camacho, C. y Camacho, C. (2016). Incidencia de la problemática de arroyos en los sectores productivos de Barranquilla. *Revista Gestión Competitividad e Innovación*. (Enero – junio 2016), [pp. 128 – 144]. Disponible en: <https://pca.edu.co/editorial/revistas/index.php/gci/article/view/26/24>
- El Heraldo. (08 de agosto de 2016). Distrito adjudica este lunes canalización de arroyo de la carrera 21. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/barranquilla/distrito-adjudica-este-lunes-canalizacion-de-arroyo-de-la-carrera-21-276926>
- IDEAM. (2016). Conceptos básicos de cambio climático. Disponible en: <http://www.cambioclimatico.gov.co/otras-iniciativas#:~:text=La%20evidencia%20del%20cambio%20clim%C3%A1tico,el%20clima%20de%20una%20regi%C3%B3n>.
- Restrepo, A., & García, D. (s.f.). Documento de análisis: El clima fiscal en el distrito de Barranquilla 2008 - 2013. Barranquilla, Colombia: Barranquilla Cómo Vamos.
- Restrepo, A. (2018). Invirtiendo en infraestructura para adaptación climática con recursos fiscales propios. Estudio de caso: La experiencia de la ciudad de Barranquilla en la

canalización de los arroyos como estrategia de manejo del drenaje pluvial. Barranquilla, Colombia: Informe de Consultoría, Alcaldía Distrital de Barranquilla.

Van Strahlen, H. (2017). Estudio de la problemática de los arroyos urbanos de la cuenca El Rebolo (Barranquilla, Colombia) y propuesta de soluciones. (Trabajo de grado para optar al título de Master en Ingeniería Hidráulica y Medio Ambiente). Valencia, España: Universitat Politècnica de València. Disponible en: <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/90068/VAN%20-%20Estudio%20de%20la%20problem%C3%A1tica%20de%20los%20arroyos%20urbanos%20de%20la%20cuenca%20El%20Rebolo%20%28Barranquilla%2c%20Col...pdf?sequence=1&isAllowed=y>

III. Todos al Parque: Metro a metro una experiencia de unidades de cumplimiento efectivas

Autores: Diana Riquer y Luis Armando Gelvez –
Asesores secretaría de planeación

Introducción

Según el Banco Mundial, los espacios públicos, a los cuales cualquier ciudadano tiene derecho a acceder, transitar y utilizar sin importar sus condiciones de vida, representan múltiples beneficios para las comunidades. En primer lugar, significan un beneficio económico, ya que incrementan el valor de las propiedades aledañas y atraen capital económico y humano. En segundo lugar, simbolizan un valor social, al mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, incrementar la seguridad, promover la equidad y fomentar el orgullo cívico. Finalmente, constituyen un valor ambiental, al reducir la contaminación, incrementar la diversidad ecológica y disminuir el consumo de energía (Zhang, 2016).

Los parques, incluidos en esta categoría, se distinguen por la predominancia de sus valores paisajísticos, su alto potencial recreativo, y su capacidad de proteger al medio ambiente y fomentar la sana convivencia entre los miembros de una comunidad (Konijnendijk, Annerstedt, Nielsen, & Maruthaveeran, 2013). En Barranquilla, puntualmente, dada la prevalencia histórica de necesidades básicas insatisfechas en términos de salud, educación e infraestructura, los espacios públicos no fueron una prioridad para la administración sino hasta finales de 2011, cuando ya estas habían sido atendidas en gran medida.

Hasta este momento, el Distrito presentaba una baja disponibilidad de zonas verdes y espacios para la recreación, el esparcimiento y el deporte. Solo se contaba con 182 parques en toda la ciudad, que sumaban un área total de 789.971 metros cuadrados, con infraestructura precaria y en malas condiciones, por lo que los espacios ya disponibles eran sinónimo de delincuencia. Esto motivó a la Alcaldía Distrital de Barranquilla a invertir en la construcción y/o adecuación de parques, como espacios públicos funcionales que tuvieran un alto impacto en la vida de los ciudadanos.

Ilustración 5. Estado de los parques y canchas previo a su intervención.



Fuente: ADI, 2012.

No obstante, debido a su impacto relevante en aspectos como la seguridad, la salud, la cohesión social, el precio de la vivienda, la calidad de vida, entre otros (Roldan & Vargas, 2018; Konijnendijk, y otros, 2013), su planeación, construcción y mantenimiento, resultan tareas complejas. Por esta razón, fue necesaria la creación de una estrategia institucional que permitiera la agrupación de personal idóneo para la atención de cada una de las variables involucradas en el proceso de construcción de dicha infraestructura pública; y que, además, facilitara la coordinación entre dichas agrupaciones, la gestión y ejecución del proyecto, y el seguimiento al mismo.

Fue necesario, por ejemplo, llevar a cabo el saneamiento jurídico y la normalización de los predios en los que se construirían los parques; planear y ejecutar la construcción de las obras; suministrar agua para el riego de las plantas y energía eléctrica para el funcionamiento del alumbrado público, dotar con juegos y bancas a los distintos parques construidos, y garantizar la seguridad de los espacios, entre muchas otras tareas. Por esto, se conformaron en el Distrito un grupo de trabajo con 10 agrupaciones integrado por personal de distintas dependencias y entidades que pudieran llevarlas a cabo, denominadas unidades de cumplimiento o *delivery units*.

Estos son equipos pequeños que facilitaron el desarrollo del empoderamiento político por parte del jefe del Ejecutivo, y que, a través de su capacidad técnica, agregaron valor a las obras o servicios desarrollados. Lo anterior, mediante el establecimiento de roles específicos, un papel subsidiario frente a los diferentes sectores, y responsabilidades puntuales para cada unidad, que garantizaran el cumplimiento y la calidad de las obras, en el menor tiempo posible (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014).

El éxito de esta experiencia radica entonces, se sustenta en el fortalecimiento del centro de gobierno que permitió el cumplimiento de objetivos, la priorización del gasto, y atención oportuna de necesidades en cuanto a la dotación de infraestructura verde en la ciudad. Todo esto, mediante la coordinación, monitoreo y mejora de desempeño constante de las partes involucradas y de la mano de la comunidad.

Punto de partida y trayectoria

Durante el último año de gobierno de la primera administración del ex alcalde Alejandro Char, se firmó el acuerdo 007 de 2011, por medio del cual se estableció la Política distrital para la gestión ambiental urbana en materia de recuperación y mantenimiento, manejo y financiación de los parques, plazas, bulevares y zonas verdes; teniendo en cuenta la misión institucional del Distrito de propender por una gestión urbana sostenible. Este acto marca un hito en cuanto a la recuperación de espacios públicos de la ciudad, y, sobre todo, en lo que se refiere al trabajo multidisciplinario requerido para el suministro de servicios que agrupen tanto a la seguridad y la salud, como a la recreación y la cohesión social para los ciudadanos (Alcaldía de Barranquilla, 2019).

Posteriormente, durante el periodo de gobierno de la entonces alcaldesa Elsa Noguera, inicia la implementación de dicha política, a través del Plan de Desarrollo 2012 – 2016 Barranquilla Florece para Todos y su Programa Recuperación del espacio público, que establecía como meta la recuperación de 60 parques y materializaba por primera vez en un Plan de Desarrollo, los objetivos de la política (Alcaldía de Barranquilla, 2019).

De manera simultánea, se estructura en la ciudad el Plan de Ordenamiento Territorial 2012 - 2032, el cual instó a la administración a planificar el espacio público de una forma sistémica, teniendo en cuenta los criterios de accesibilidad, identidad, mobiliario, aspectos climáticos, seguridad, administración y mantenimiento y, por último, el financiamiento; debido a la precariedad e insuficiencia de los espacios existentes para ese momento, dando lugar a la ampliación de las estrategias ya implementadas, siguiendo dichos lineamientos (Alcaldía de Barranquilla, 2019).

Fue así como se creó el programa Todos al Parque, concentrándose en primer lugar en la recuperación de los parques ya existentes, y su correspondiente activación y mantenimiento, y en segunda instancia, en la generación de nuevos espacios públicos abiertos. La construcción o recuperación de parques se llevó a cabo a través de seis (6) fases que lograron la intervención de 1.011.457 m², distribuidos entre parques, canchas, bulevares, plazoletas y glorietas, con una inversión total de 186.751 millones de pesos COP (Alcaldía de Barranquilla, 2019).

Ilustración 6.. Parque del barrio Las Nieves antes y después de ser intervenido.



Fuente: Alcaldía de Barranquilla, 2019.

De este modo se logró la adecuación de 235 parques, garantizando el acceso del 93% de los hogares barranquilleros a espacios recreativos, deportivos y saludables. Del total de m² intervenidos, el 27% se encuentran en la localidad Suroriente, 24% en Suroccidente, el 21,9% en Norte Centro Histórico, el 19,7% en Riomar y 7,4% en la localidad Metropolitana, para un total de 1.272.845 m² de nuevo espacio público (Alcaldía de Barranquilla, 2019).

Ilustración 7. Ciudadanos haciendo uso de los parques luego de ser intervenidos.



Fuente: Alcaldía de Barranquilla, 2021.

Entre los aspectos diferenciadores de los parques intervenidos destacan los altos niveles de iluminación logrados gracias a la instalación de lámparas LED, el incremento de la seguridad por la instalación de cámaras y Centros de Atención Inmediata (CAI), los juegos inclusivos para personas con movilidad reducida, las espumas anti – impacto que garantizan la seguridad de los niños, y las amplias zonas verdes, además del trabajo conjunto que se realizó con la ciudadanía y diferentes dependencias e instituciones públicas (Alcaldía de Barranquilla, 2019).

Medidas implementadas

Aspectos como la carencia de instrumentos de planificación en los procesos de densificación urbana y el crecimiento de las ciudades, los referentes de marginalidad, deuda social y altos índices de inseguridad, y la ausencia de zonas verdes o de esparcimiento, son factores claves que deben ser tenidos en cuenta a la hora de construir espacios públicos de calidad, tales como los parques (González y Carrizosa, 2011, p. 119). En este sentido, para su desarrollo, es necesario crear o implementar nuevas tipologías de zonificación para los denominados parques urbanos; los diferentes planes reguladores deben tener en cuenta aspectos como la densidad poblacional, la pertinencia del espacio público, las necesidades de la población y las condiciones del entorno; y deben ponerse en práctica instrumentos legales (como los decretos) que no solo garanticen la inclusión de dichos proyectos en la agenda política, sino que, además, viabilicen su financiación (Reyes et Al. 2011, p. 18).

Esto sin mencionar que la construcción de parques requiere la inclusión de otros aspectos como la dotación o el mobiliario, los cuales tienen un alto nivel de influencia en lo que a la aceptación por parte de la ciudadanía y el sentido de pertenencia se refiere (juegos, canchas, bancas, luminaria, jardines, etc.); la seguridad (presencia policial, cámaras, sistemas de alarmas, etc.); y el mantenimiento (limpieza, revisiones y reparaciones al mobiliario, cuidado de jardines, etc.) (Rivera, 2014, p. 223). De este modo, es posible afirmar que la construcción de parques resulta una tarea compleja, que requiere un alto grado de experticia e involucra múltiples actores.

Más aún, el cumplimiento de tareas como la construcción de parques (que en la mayoría de los casos no obedece a tareas prioritarias) en territorios como América Latina, donde además se evidencia un aumento de problemas multisectoriales, la importancia de asegurar el cumplimiento del legado presidencial va más allá de las urgencias diarias y la necesidad de dar respuesta a mayores demandas ciudadanas para generar confianza y legitimidad del gobierno va en aumento, ha requerido de la evolución del centro de gobierno como el primer círculo de apoyo del jefe del ejecutivo. Si bien el fortalecimiento del Centro de Gobierno puede ocurrir con énfasis diferentes entre sus distintas funciones y con diferentes estructuras, el vehículo más utilizado en la región ha sido la creación de delivery units (DU) o unidades de cumplimiento (Lafuente y González, 2018, p. 7).

Estos equipos, pequeños en tamaño, reportan al jefe del Poder Ejecutivo y se enfocan en facilitar el cumplimiento de las máximas prioridades de gobierno. En líneas generales, apoyan a las divisiones sectoriales a cargo de las prioridades para fortalecer sus capacidades de: i) visión y priorización, ii) planificación detallada de la implementación, iii) generación de datos confiables para medir el desempeño de forma constante, y iv) desarrollo de mecanismos e incentivos para intervenir cuando no se están logrando los objetivos (adaptado de Barber, 2008 en Lafuente y González, 2018, p. 8).

Ilustración 8. Las funciones del centro de gobierno.



Fuente: Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014.

Varias de estas funciones no son nuevas para el Centro de Gobierno y algunas se realizan en ausencia de una DU. Sin embargo, lo nuevo que traen las DU es la manera sistemática en que abordan los retos que se quieren afrontar: especializándose en la consecución de resultados, en la asignación metódica de tiempos y roles, y en el compromiso que adquieren con la consecución de los objetivos de largo plazo. Este modelo permite que el Centro de Gobierno salga de prácticas reactivas y de corto plazo que hacen parte de la gestión diaria, en especial política, y que utilicen su capacidad de convocatoria para sacar adelante los procesos complejos pero necesarios para la

transformación de las condiciones de vida de sus ciudadanos (Lafuente y González, 2018, p. 10).

Teniendo en cuenta lo anterior, la ejecución del programa Todos al Parque requirió de la implementación una unidad de cumplimiento, que le permitieran al ejecutivo delegar tareas y de este modo, abordar como prioritarios algunos temas que históricamente habían sido dejados de lado, por los requerimientos de diversas necesidades básicas insatisfechas en la población. Para esto se definieron, en primer lugar, las dependencias o entidades que tendrían injerencia en la intervención o construcción de parques en el Distrito. Entre ellas se encuentran la Agencia Distrital de Infraestructura, la Secretaría General, la Secretaría Jurídica, la Secretaría de Obras Públicas, la empresa AAA, entre otras, para un total de 10 participantes.

Posteriormente, al interior de cada dependencia o entidad involucrada en el proceso de intervención de parques se creó una unidad de cumplimiento (o grupo pequeño de trabajo) que permitió descentralizar el poder o delegar responsabilidades, de modo que el programa pudiera desarrollarse sin dejar de atender asuntos regulares de cada secretaría y oficina. Seguidamente se eligió un líder de procesos para cada equipo de trabajo, que en la mayoría de los casos fue el director de la dependencia o entidad, de modo que estos contaran con la experticia y experiencia necesaria para facilitar la toma de decisiones. Dichos líderes conformaron a su vez un Comité de Parques, que facilitó de igual manera el proceso de rendición de cuentas, la comunicación y la coordinación entre las unidades de cumplimiento. Este aspecto fue fundamental para la organización del proceso como tal y el cumplimiento de metas.

Ilustración 9. Integrantes del equipo de trabajo de Todos al Parque.



Fuente: Alcaldía de Barranquilla, 2019.

Otro aspecto para tener en cuenta fue la asignación de roles, para la cual cada integrante de la unidad adquirió responsabilidades afines a la naturaleza de su

dependencia o entidad. Por ejemplo, la Secretaría Jurídica estuvo encargada del saneamiento jurídico y normalización de los predios a intervenir, la Secretaría de Control Urbano y Espacio Público se encargó de la recuperación del espacio público para el desarrollo de las obras, la entidad de Alumbrado Público se encargó del rediseño e instalación de luminarias, y así sucesivamente. Este elemento garantizó la experticia del personal participante en cada una de las tareas, y a la vez, su calidad.

Respecto al establecimiento de metas puntuales, es posible afirmar que las metas establecidas obedecieron a las tareas específicas que cada una de las unidades debía cumplir para alcanzar los objetivos del programa. Por ejemplo, la Oficina de Seguridad debió llevar a cabo un análisis de las condiciones de seguridad de los diferentes sectores en los que se construirían los parques, diseñar y construir Centros de Atención Inmediata (CAI) en cada uno de los mismos, adquirir cámaras de seguridad y planificar su instalación. De este modo, las metas de esta unidad se definieron según sus tareas asignadas y el número de parques a intervenir, en un periodo determinado; y constituyeron un compromiso que permitió alcanzar los objetivos en el tiempo estipulado y cumplirle a la ciudadanía, aumentando la confianza en la administración.

Adicionalmente, el desempeño de la UD estuvo estrechamente ligado a las estrategias o enfoques diseñados para el programa Todos al Parque, relacionados con los grupos beneficiarios: (1) diferencial, permitiendo el reconocimiento de características y particularidades propias de diversos sectores de la población; (2) participativo, facilitando el trabajo conjunto y la apropiación social por parte de la comunidad; y (3) de equidad socio – espacial, garantizando el acceso a la población de todas las localidades del Distrito. En este sentido, tanto la elección y saneamiento jurídico de los predios y la recuperación del espacio público, como la disposición del mobiliario al interior de los parques y las estrategias de seguridad, obedecieron a las características y necesidades que la comunidad manifestó en los espacios de trabajo conjunto desarrollados por las unidades de cumplimiento. Así, se pusieron en práctica de los lineamientos estipulados por el Plan de Ordenamiento Territorial, y se garantizó un alto nivel de satisfacción por parte de la ciudadanía.

En concordancia con lo anterior, se definieron tiempos de entrega y calendarios de trabajo, en los cuales la intervención de cada espacio público en el programa contó con tres etapas: 1) Preparatoria, que incluyó revisión y saneamiento jurídico, reconocimiento en terreno, levantamiento topográfico y diseño; 2) Ejecución, que abarcó reuniones con líderes, ajustes del diseño, construcción y recibimiento por parte de la comunidad; y 3) Mantenimiento y sostenimiento, con actividades preventivas, correctivas y activaciones; facilitando la aplicación de los criterios a través de la unidad de cumplimiento.

Cada fase tuvo una duración distinta que dependió de la complejidad de las tareas puntuales. no obstante, el establecimiento de calendarios de trabajo le permitió a cada unidad de cumplimiento, ajustarse a unos tiempos de entrega, que fueron claves para

la fluidez de los procesos al interior del programa. En este sentido, fue imprescindible el compromiso y la puntualidad de cada equipo. También fue necesario garantizar una comunicación oportuna, para lo cual el comité de parques, conformado por el líder de cada dependencia, llevó a cabo reuniones semanales durante los primeros meses de implementación del programa, donde fue posible exponer los avances de cada equipo, definir nuevos compromisos y hacer requerimientos a otras unidades.

Con el paso del tiempo las reuniones fueron reemplazadas por comunicados periódicos, emitidos por cada unidad, que permitieron dar a conocer de igual modo dicha información, y se constituyeron como un nuevo canal de comunicación efectiva. Gracias a esto se garantizó no solo el principio de subsidiariedad, sino que, además, fue posible cumplir con otros aspectos como las labores de monitoreo y seguimiento o los procesos de mejora constantes.

La coordinación entre las diferentes entidades, por su parte, se alimentó de aspectos como la asignación de roles, el establecimiento de metas puntuales, la definición de tiempos de entrega y la comunicación oportuna, haciendo posible alcanzar las metas conjuntas. De este modo, el cumplimiento de las responsabilidades asignadas permitió el avance continuo de las obras, e incluso permitió reducir los tiempos de entrega y mejorar la calidad de las obras.

Por otra parte, las labores de monitoreo y seguimiento, ejercidas durante las reuniones del comité de parques y posteriormente a través de los comunicados entre unidades de cumplimiento, se desarrollaron a través de la implementación de indicadores de seguimiento que permitieron medir el avance de cada meta y evaluar las tareas ejecutadas según los tiempos de entrega. Inicialmente, dichos indicadores fueron evaluados directamente por la alcaldesa y posteriormente, constituyeron una herramienta de rendición de cuentas para cada unidad de cumplimiento, generando un compromiso para las mismas, aún sin la supervisión constante del jefe del ejecutivo.

En cuanto a los procesos de mejora constantes, se tiene que, como resultado de la implementación de canales de comunicación oportuna y las labores de monitoreo y seguimiento desarrolladas por el comité de parques, fue posible, en primer lugar, adaptar las estrategias a los requerimientos de cada comunidad en la que se ubicaría la infraestructura, de modo que fueran más adecuados a sus características y necesidades; y, en segundo lugar, llevar a cabo correcciones, especialmente en lo relacionado con la ejecución de la obra, de acuerdo con las falencias u oportunidades de mejora identificadas, garantizando su calidad.

Finalmente se tiene que, el haber descentralizado el poder a través de cada unidad de cumplimiento, y haber asignado líderes de proceso y roles específicos, además de haber implementado estrategias de comunicación y seguimiento, permitió sistematizar la estrategia del programa Todos al Parque; ya que, después de varios meses de

funcionamiento, se creó una mecánica de trabajo en la cual cada unidad adquirió cierto nivel de autonomía y cumplió con sus tareas y obligaciones en coordinación con las otras entidades, sin necesidad de una supervisión directa. Más aún, fue posible perfeccionar los procesos y cumplir con los objetivos en el menor tiempo posible.

Así pues, las unidades de cumplimiento facilitaron la planificación, construcción y adaptación de los parques a las necesidades particulares de cada comunidad, gracias al trabajo interinstitucional desarrollado en terreno. La adecuada ejecución de los recursos, la eficiencia de las obras y la alta calidad de los productos entregados, dan cuenta de la importancia de implementar herramientas de gestión pública como esta, para la mejora y rápida entrega de servicios a los ciudadanos.

Contribución y conclusiones

La implementación de unidades de cumplimiento en el programa Todos al Parque permitió el fortalecimiento institucional, al construir en torno a los parques toda una estructura de articulación entre las diferentes dependencias y entidades participantes, con una estricta planificación, parámetros de seguimiento, instrumentos de control, y puesta en práctica de aprendizajes adquiridos, facilitando el cumplimiento de los objetivos y logrando un alto nivel de visibilidad y aceptación por parte de los barranquilleros, además de constituirse como un hito para la ciudad y un ejemplo de organización y coordinación para el resto de entidades territoriales del país.

Esto sin mencionar que la intervención de parques y otros espacios públicos, bien fuese para su mejoramiento o para su construcción, impactó positivamente la vida de la población barranquillera; no solo porque esta nueva infraestructura significó el embellecimiento de la ciudad y permitió la valorización de muchos sectores de la misma; sino también, porque permitió la disminución de los niveles de inseguridad, mejoró la convivencia en las comunidades, y les brindó a niños y adultos espacios para la recreación y el deporte, favoreciendo su salud física y mental.

Referencias

- Alcaldía de Barranquilla. (2019). Casos de éxito de la gestión pública Transformando a Barranquilla: El caso del programa Todos al Parque del distrito de Barranquilla 2012 y 2018.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). ¿Y si creamos una delivery unit?. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/y-si-creamos-una-delivery-unit/>
- González, M. y Carrizosa, C. (2011). Entre la planeación urbana, la apropiación del espacio y la participación ciudadana. Los pactos ciudadanos y el Parque Biblioteca España de Santo Domingo Savio. Estudios Políticos, 39, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 117-140). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5263592>

- Konijnendijk, C. C., Annerstedt, Matilda, Busse, A., Sreetheran, M., & Nielsen. (2013). Benefits of Urban Parks A systematic review. Copenhagen & Alnarp, January: A Report for IFPRA.
- Zhang, M. (2016). Quality Urban Public Space for Quality of Life. Urban Practice Manager, South Asia
- Lafuente, M. y González, S. (2018). ¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento? Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFQu%C3%A9-impacto-tienen-las-unidades-de-cumplimiento-Evaluando-innovaciones-en-los-gobiernos.pdf>
- Reyes, S. et Al. (2011). *Institucionalidad para la creación, mantenimiento y conservación de parques urbanos*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Sonia-Reyes-Paecke/publication/236024870_Institucionalidad_para_la_creacion_mantenion_y_conservacion_de_parques_urbanos/links/00b7d519ea6da6dae6000000/Institucionalidad-para-la-creacion-mantenion-y-conservacion-de-parques-urbanos.pdf
- Rivera M., L. M. (2014). Los parques urbanos como indicadores de calidad de vida, símbolos de bienestar y espacios de uso recreativo: una investigación en Bucaramanga (Colombia). *Universidad & Empresa*, 16(27), 207-229. doi: [dx.doi.org/10.12804/rev.univ.empresa.27.2014.07](https://doi.org/10.12804/rev.univ.empresa.27.2014.07)

IV. La estrategia de accesibilidad primaria en salud: Un modelo de gestión con resultados que salvan vidas

Autores: Juan Manuel Alvarado- Secretario de planeación
Luis Gelvez- Asesor de la secretaria de planeación
Ramón Quintero – Asesor gerencia de ciudad

Introducción

Colombia se ha caracterizado a lo largo de su historia por ser un país con altos niveles de desigualdad e inequidad, especialmente en lo que se refiere a servicios de salud y la satisfacción de otras necesidades básicas insatisfechas. Esta situación buscó ser corregida con la llegada de la Ley 100 de 1993, que planteó el aseguramiento como medio para garantizar el acceso a los servicios de salud, y cambió el subsidio a la oferta por el subsidio a la demanda (Vargas y Molina, 2009, p. 122). Gracias a esta herramienta se presentó un incremento significativo en el número de afiliaciones, sugiriendo un impacto positivo del nuevo Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) sobre las inequidades en cobertura, pero sin evidenciar un impacto claro sobre la equidad en la utilización final de los servicios. Esto debido a que, si bien la población se encontraba afiliada al SGSSS, gran parte de esta seguía enfrentándose a diferentes barreras de acceso al sistema (Vargas y Molina, 2009, p. 122).

En primer lugar, surgieron barreras geográficas debido a las grandes distancias existentes entre los lugares de residencia de la población y los centros de salud disponibles. En segundo lugar, barreras sociales y culturales, ya que la asimetría en la información sobre derechos, deberes y acciones en salud, disuadían a las personas de solicitar los servicios existentes. En tercer lugar, barreras económicas, que impedían el pago a las contribuciones y dificultaban el pago de transporte para el desplazamiento de las personas hasta el lugar de atención. Y en última instancia, barreras institucionales, como inequidades entre los regímenes, largos periodos de espera o baja calidad en la atención (Vargas y Molina, 2009, p. 125).

Lo anterior denotó la necesidad de desarrollar políticas descentralizadas en el país, que le permitieran a cada entidad territorial adaptar los modelos de salud existentes, a las condiciones de vida y necesidades propias de su población, dando lugar al surgimiento de toda una estrategia de Atención Primaria en Salud (APS) como iniciativa de la Alcaldía Distrital de Barranquilla. El éxito de esta estrategia radica, entre otras cosas, en la cualidad de accesibilidad al sistema de salud que representó la construcción de nueva infraestructura hospitalaria, para grupos poblacionales con diferentes características, condiciones y necesidades. Esto, teniendo en cuenta que la estrategia de APS se estructuró como un servicio adaptable a los requerimientos de los usuarios, brindando igualdad de oportunidades, protegiendo derechos fundamentales y satisfaciendo las

necesidades insatisfechas de gran parte de la población, especialmente de aquella que vive en condiciones de pobreza y sufre constantemente de procesos de exclusión.

Punto de partida y trayectoria

Por directriz del Ministerio de Salud y Protección Social, establecida en la Resolución 3067 del 20 de septiembre de 2004, se crea para las entidades territoriales el Programa Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Prestación de Servicios de Salud, que tiene como propósito mejorar la accesibilidad, oportunidad, continuidad, integralidad, resolutivez y calidad del servicio en salud en los territorios. No obstante, no es sino hasta finales de 2008 que en Barranquilla se inicia el proceso para hacer frente a la crisis financiera, de infraestructura y calidad en los servicios que el sistema de salud presentaba en la ciudad, en el marco del Plan de Desarrollo 2008 – 2011: Barranquilla ciudad de oportunidades, liderado por el exalcalde Alejandro Char.

Lo anterior, a través del Programa Prestación de servicios de salud con calidad en la red distrital, que tenía por objeto mejorar la prestación de servicios de salud, para lo cual se implementaron proyectos como: 1.) Reorganización de la red distrital de servicios en salud, 2.) Modelo de atención en salud, 3.) Plan distrital de red de servicios, 4.) Mejoramiento de la eficiencia en las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud, 5.) Construcción y adecuación de la red distrital con centros de salud – PASOS – y de atención de segundo nivel – CAMINOS – y, 6.) Sistema de evaluación de la calidad.

Ilustración 10. Puesto de salud antes y después de ser intervenido.



Fuente: Alcaldía Distrital de Barranquilla, 2021.

En el Distrito este proceso tuvo como prioridad garantizar la accesibilidad a los servicios de salud, de las localidades y barrios más vulnerables, razón por la cual los esfuerzos se focalizaron en la creación de Puestos de Atención Oportunos de primer nivel – PASOS (puestos de salud), que ofrecen los servicios de medicina general, odontología, nutrición, psicología y toma de muestras, entre otros; y los Centros de atención médica integral oportuna – CAMINOS (hospitales de baja y mediana complejidad) equipados para prestar servicios de I, II y III nivel; ubicados en las zonas más rezagadas en términos de accesibilidad a un centro de salud.

Así, se desarrolló una red conformada por 33 Pasos y 12 Caminos, garantizando la accesibilidad a los servicios de atención primaria en salud (APS) de la red pública del Distrito de Barranquilla; y mostrando un importante crecimiento en la capacidad de atención, lo cual se explica por la implementación de un modelo de salud preventivo, acompañado de la reorganización del sistema y la inclusión del criterio de distancia en la disponibilidad del servicio. Como resultado, se tiene que, para el año 2007, el 0,9% de las manzanas de la ciudad contaban con un acceso bajo a los sistemas de salud, el 73,7% tenían un acceso restringido, y el 25,4% un acceso alto. En contraste, para el año 2021, el 3,2% de las manzanas presentan un nivel de acceso bajo, el 20,5% un acceso restringido, y el 76,3% un acceso alto.

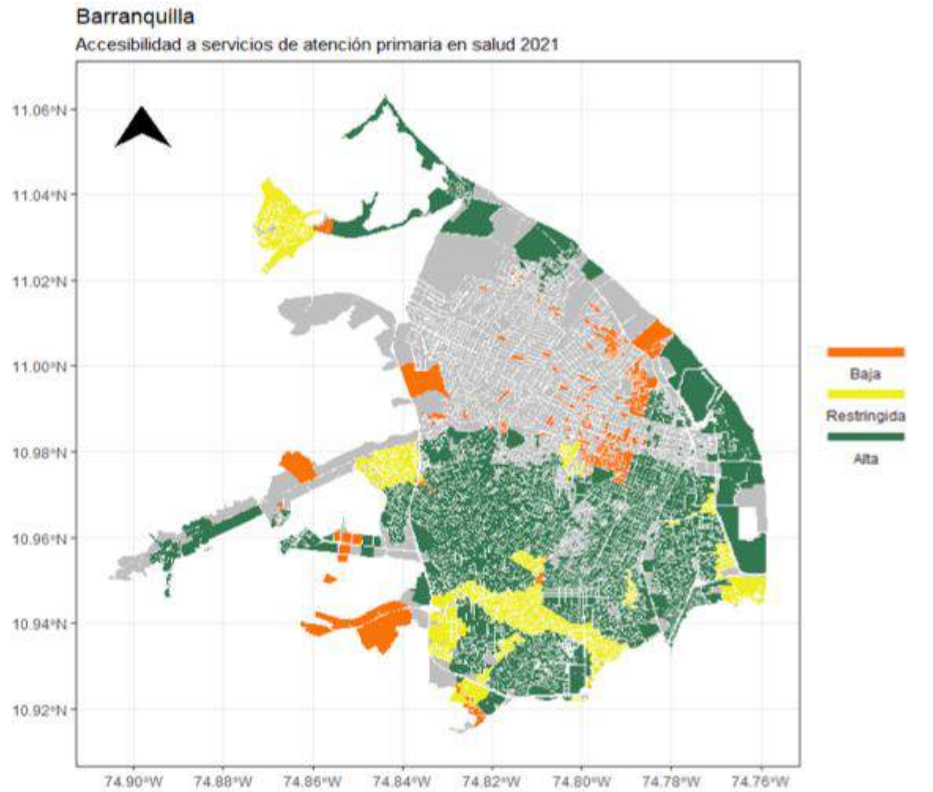
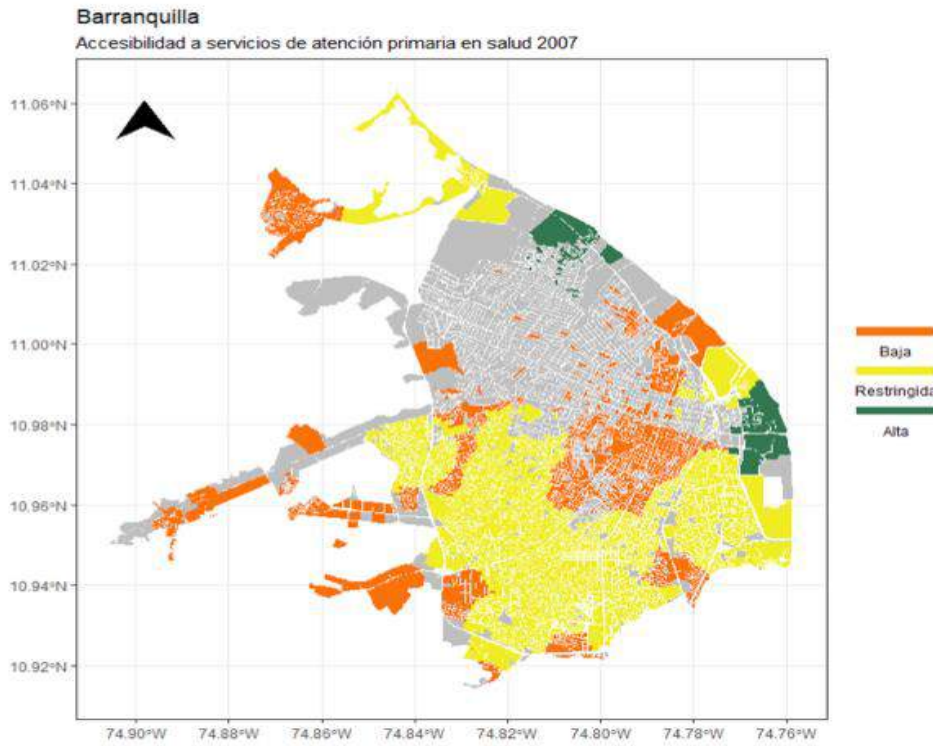
Medidas implementadas

Ofrecer un servicio no significa que las personas realmente puedan hacer uso de él. En la accesibilidad a los servicios de atención médica interactúan condiciones como la distancia, los horarios de atención, las dotaciones y cualidades individuales para demandar servicios; por lo cual su suministro debe no solo satisfacer una necesidad, sino, además, velar por el cumplimiento de los derechos de las personas, al ofrecer servicios equitativos y de calidad que protejan de modo no excluyente ni desigual a los ciudadanos (Sánchez, 2017, p. 84).

Teniendo en cuenta lo anterior, la estrategia de Atención Primaria en Salud del Distrito de Barranquilla, se cimienta sobre cuatro pilares que la Organización Mundial de la Salud (OMS) califica como fundamentales a la hora de estructurar una política pública integral de salud. Estos son: La disponibilidad, que hace referencia a contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud; la accesibilidad, es decir, que existan condiciones físicas, económicas, informativas e institucionales que garanticen el acceso de los usuarios al servicio; la aceptabilidad, o, en otras palabras, que todos los establecimientos, bienes y servicios de salud sean respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados; y, finalmente, la calidad, que hace énfasis en brindar una atención adecuada y oportuna según las necesidades de la población.

De este modo, la primera medida implementada en el proceso de construcción de pasos y caminos fue el de georreferenciación, permitiendo medir la distancia existente entre las viviendas y los puntos de atención en salud más cercanos, determinar vulnerabilidades y definir lugares estratégicos para el desarrollo de las nuevas construcciones. Esto con el fin de garantizar no solo la disponibilidad, sino también la accesibilidad de la infraestructura hospitalaria a las poblaciones más rezagadas, permitiendo que disfruten de servicios de calidad.

Gráfico 4. Accesibilidad a servicios de atención primaria en salud 2007 Vs. 2021

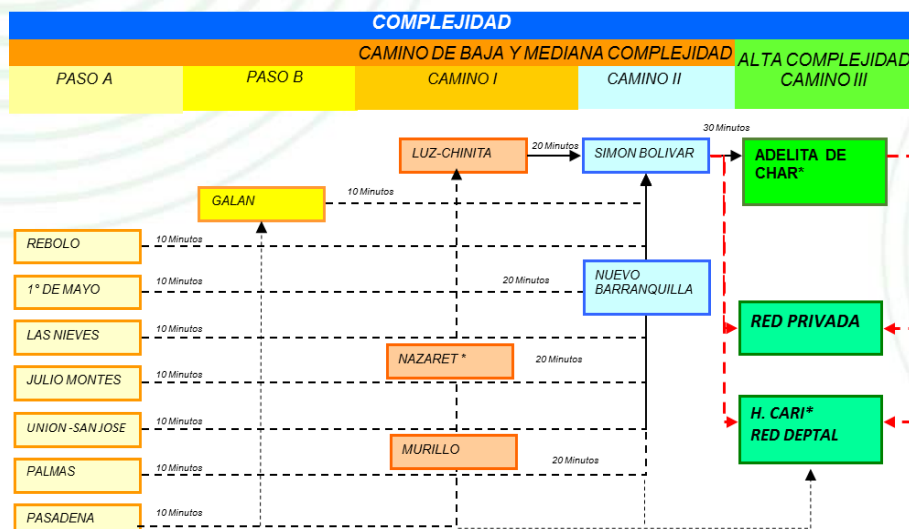


Fuente: Elaboración propia, 2021.

En segundo lugar, destacan las alianzas entre organizaciones del sector o *Clústeres de la salud*, como comúnmente se les conoce, encargadas de desarrollar actividades de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, cuyos objetivos principales son proteger y promover la salud de los individuos de la región. Estas actividades son principalmente: La producción y distribución de productos farmacéuticos; la producción y distribución de equipamiento médico; la prestación de servicios de salud; las actividades de investigación en salud; entre otras (Cámara de Comercio de Barranquilla, 2014).

Por otra parte, se aplicó la metodología de Atención Primaria en Salud (APS) a los PASOS y CAMINOS construidos, permitiendo mejorar la calidad de vida de las comunidades beneficiarias, al cumplir un rol relevante en el manejo de la morbilidad, control y seguimiento de pacientes crónicos y provisión de cuidados paliativos, reduciendo la demanda de atención hospitalaria y facilitando la descongestión del sistema, al orientar los servicios hacia la prevención y disminuir el riesgo (Comin-Coleta, J. et al , 2014); Grunfeld et al., 2013).

Ilustración 11. Modelo en tiempos del acceso a servicios de salud en Barranquilla, localidad Suroriente.



Fuente: Secretaría Distrital de Salud, 2017.

Finalmente, es de resaltar la sistematización y continuidad que se le dio al modelo aplicado, a través de los Planes de Desarrollo subsiguientes. El Plan de Desarrollo 2012 – 2015: Barranquilla Florece para Todos, por ejemplo, no solo trabajó en la implementación del modelo de atención primaria en salud; sino que adicionalmente, promovió la continuidad de la afiliación en el régimen subsidiado, y propendió por la inspección, vigilancia y control de los servicios de salud prestados en los PASOS y CAMINOS (además de los prestados en las entidades privadas).

Ilustración 12. Camino Simón Bolívar - Barranquilla.



Fuente: MI Red, 2021.

El Plan de Desarrollo 2016 – 2019: Barranquilla Capital de Vida, por su parte, además de impulsar la afiliación al SGSSS, buscó garantizar la atención en salud en todos los sectores del territorio, a partir de un enfoque diferencial (ciclo de vida, género, población vulnerable, etc.). Por último, el Plan de Desarrollo 2020 – 2023: Soy Barranquilla, además del aseguramiento y la calidad, se enfocó en la ampliación y modernización de la infraestructura disponible, y la implementación de un Sistema integrado de atención ciudadana en salud (SIAC), a través de una plataforma tecnológica que permite la recepción, gestión y control de solicitudes por parte de la ciudadanía. De este modo, el sistema de Atención Primaria en Salud fue institucionalizado en el distrito de Barranquilla.

Contribución y conclusiones

La capacidad instalada de la red pública de servicios en salud de barranquilla contaba para 2007 con 37 centros de salud y un total de 44 consultorios que brindaban atención en un horario reducido, logrando un bajo nivel de consultas generales para la población vulnerable. Adicionalmente, se encontró que, para este mismo año, el 72.1% de las manzanas de la ciudad donde habitaba población asegurada en el régimen subsidiado tenían una accesibilidad restringida, muy a pesar del nivel de cobertura existente. Lo anterior, sumado a la obsolescencia tecnológica y la poca organización al interior de los centros, daba lugar no solo a un precario nivel de atención, sino también a una baja capacidad resolutive.

Una vez implementada la política de Atención Primaria en Salud en el distrito, se logró que la distancia entre cualquier manzana y el PASO más cercano fuera de máximo 15 minutos, la distancia entre la manzana y el CAMINO más cercano, de máximo 20 minutos, y la distancia entre la manzana y la institución prestadora de servicios de salud de alta complejidad fuera de máximo 30 minutos (Secretaría Distrital de Salud, 2017). Adicionalmente, se pasó de 44 a 144 consultorios de medicina general disponibles; de

289.728 consultas al año en 2008 a 1.368.560 consultas al año después de una década (4,7 veces más); y finalmente, se logró que el 61% de las manzanas contaran con accesibilidad potencial alta, 11 veces mejor que en el 2007, que no solo significa tener a disposición un centro médico cerca, sino también la garantía de ser atendido.

Esta hazaña es producto del trabajo conjunto, un esfuerzo sistemático y continuado, y la decisión de transformar y salvar vidas de la administración de la ciudad. Especialmente si se tiene en cuenta la perpetuidad que se le ha dado durante las últimas administraciones públicas a las políticas diseñadas en materia de Atención Primaria en Salud, garantizando su continua implementación y mejora.

Referencias

Cámara de Comercio de Barranquilla. (2014). Clúster de salud de Barranquilla y del departamento del Atlántico. Disponible en: <https://www.elhospital.com/temas/Cluster-de-Salud-de-Barranquilla-y-el-departamento-del-Atlantico+100587#:~:text=El%20Cl%C3%BAster%20de%20Salud%20del,los%20individuos%20de%20la%20regi%C3%B3n>.

Ministerio de Salud y Protección Social. (20 de septiembre de 2004). Por la cual se informa a las Entidades Territoriales el monto asignado para el desarrollo del Programa de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Prestación de Servicios de Salud. [Resolución 3067 de 2004]. Disponible en: <https://www.normassalud.com/archivos/6e457ff07c35fd71ae99a955b3cdca0ce4c84e38d5f1e13debbc3bee7cd4e495>

Vargas, J. y Molina, G. (2009). Acceso a los servicios de salud en seis ciudades de Colombia: Limitaciones y consecuencias. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*. vol. 27, núm. 2, mayo-agosto, 2009, pp. 121-130. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/120/12011791003.pdf>

V. Titulación de predios fiscales: Creando escenarios de planificación urbana

Autora: Diana Riquer – Asesora secretaria de planeación

Introducción

En Barranquilla, como en muchas otras ciudades de Colombia, el crecimiento urbano no siempre se ha presentado de manera planificada. En lo que respecta al surgimiento de nuevos vecindarios, puntualmente, muchos de estos se han surgido de forma autogestionada, con catalizadores en la migración de población producto desplazamientos forzados del campo a la ciudad, flujos migratorios de países vecinos, y el mismo crecimiento de la ciudad. La imposibilidad por parte de la población de adquirir viviendas en las diferentes zonas preexistentes de la ciudad, o como respuesta al déficit cuantitativo de vivienda, ha dado lugar al desarrollo de asentamientos informales o precarios.

Según datos del Ministerio de Vivienda, hay casi 700 mil predios de propiedad del Estado (urbanos y rurales) que están invadidos o cuyos poseedores no tienen escrituras, y por tal motivo se consideran de la Nación. En uno y otro caso, sus tenedores se catalogan como ilegales. Solo en Barranquilla son 50.765 los predios ocupados irregularmente y por sus características, se puede inferir que se trata de terrenos que fueron tomados hace más de 20 años (Ministerio del Ambiente y Desarrollo Territorial, 2014)

Ilustración 13. Vecindario irregular Villa Robledo.



Fuente: Jiménez, 2019.

Dichos asentamientos, popularmente conocidos como “invasiones”, representan diferentes riesgos para la población, pues al ser espacios autogestionados y

autoconstruidos, no cuentan con garantía alguna de la seguridad de los terrenos en los que se encuentran, la calidad de las construcciones, o el suministro efectivo de servicios públicos domiciliarios. Esto sin mencionar la carencia de infraestructura vial y de espacios públicos, tales como escuelas, hospitales, plazas de mercado, parques y demás, que el carácter de barrio subnormal acarrea, y que terminan afectando la calidad de vida de las comunidades.

Adicionalmente, debido al continuo incremento de los flujos migratorios en la ciudad, y dadas las características de los barrios en los cuales se han ubicado los desplazados, que intensifican el problema de las densidades (poblacional-habitacional), ha aumentado la presión sobre Barranquilla y su área metropolitana, y, en consecuencia, las tasas de desempleo, el subempleo o empleo informal y la violencia (Vergara y Villalobos, 2017, p.17). De hecho, "se estima que el 30% de la población total de Barranquilla vive en barrios informales, entre los que se identifican alrededor de 56 asentamientos en condiciones deficientes, en cuanto a prestación de servicios públicos domiciliarios y estructura de la vivienda" (Plan Distrital de Desarrollo 2016 – 2019: Barranquilla Capital de Vida, en Vergara y Villalobos, 2017, p.17), fomentando el desarrollo de dichas dinámicas.

Por último, cabe resaltar que el problema de informalidad e irregularidad de los barrios en Barranquilla, implica también un problema en términos de ingresos para el Distrito. Según el informe del Ministerio de Vivienda (2014), solamente Barranquilla, que recibe anualmente unos 22.000 millones de pesos por impuesto predial, está dejando de percibir unos 2.000 millones de pesos por los predios sin escrituración.

Todo lo anterior generó para la Alcaldía Distrital de Barranquilla la necesidad de desarrollar estudios que permitieran determinar la viabilidad de los asentamientos y su regulación, para su posterior intervención y mejora de condiciones; o bien su reubicación para la garantía de las óptimas condiciones de vida de la población. Este propósito se materializó a partir del año 2008 con la creación de la oficina de Hábitat, en el marco del Plan de Desarrollo Distrital 2008 – 2011: Oportunidades Para Todos, en cabeza del entonces alcalde Alejandro Char, y su objetivo de realizar inversiones en macroproyectos de interés nacional para vivienda de interés social.

Si bien es cierto que en el país ya existía para entonces un programa de titulación de predios del nivel nacional, también es cierto que el mismo presentaba diversas barreras para el acceso de la población a los beneficios ofrecidos. Esto motivó a la administración local a llevar a cabo un análisis de los cuellos de botella generados en la normatividad, al fin de proponer reformas que permitieran su adaptación a las necesidades propias de su territorio y su población, tales como la eliminación de la prohibición para la titulación de viviendas No VIS o con vocación comercial, o la suspensión del requisito de pago a la entidad por concepto de impuesto predial de los predios a titular, incrementando el nivel de participación y la efectividad de la política.

De hecho, las modificaciones implementadas a la normatividad, han significado a la fecha la regulación de más de 11.000 propiedades, logro muy superior a lo evidenciado en otras entidades territoriales del país, siendo un ejemplo de gestión pública. Todo esto motivó la presentación de un proyecto de Ley por parte de la bancada del departamento del Atlántico en la Cámara de Representantes, posteriormente sancionada como la Ley 2044 de 2020, en la cual se incluyeron diversas adaptaciones de la norma llevadas a cabo por el Distrito de Barranquilla.

Así pues, dicha experiencia ha resultado exitosa, no solo por su impacto en términos de renovación urbana, que ha permitido la inserción de los propietarios al mercado inmobiliario, la posibilidad de acceder a los programas de mejoramiento de vivienda y el incremento de la inversión distrital para la optimización del entorno urbano; sino, además, porque el empoderamiento de la Alcaldía Distrital de Barranquilla sobre la Política Nacional de Titulación de Predios, y su adaptación a las necesidades propias de su territorio, permitió la garantía del derecho a una vivienda digna y su conexidad con otros derechos fundamentales (De Castro, 2011, en Vergara y Villalobos, 2017, p. 71), mejorando así la calidad de vida de su población.

Este programa no solo ha brindado seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a las familias beneficiarias; sino que también ha incrementado el sentimiento de bienestar de estas y ha mejorado la calidad de vida de sus miembros, al reconocer el ahorro y la inversión que habían realizado en los predios ocupados. Se consolida así el patrimonio familiar, con la posibilidad de obtener las prerrogativas inherentes al derecho de dominio: usar la propiedad como garantía para obtener créditos financieros, compraventa, liquidación de sociedades conyugales o sociedades de hecho, acceso a los servicios públicos, y acceso al programa de mejoramiento de vivienda del Distrito, lo que representa un mejoramiento en la calidad de vida, seguridad alimentaria e igualdad social de las más de 11.000 familias beneficiadas a la fecha.

Adicionalmente, dichos predios son integrados en el mercado inmobiliario formal, generando mayores transacciones en el mismo, e incrementando el valor de las propiedades, reduciendo así la dependencia del mercado informal, y creando un mercado inmobiliario sólido para la inversión

Punto de partida y trayectoria

Los terrenos baldíos ocupados ilegalmente por terceros, son bienes públicos que se han clasificado históricamente como “bienes fiscales adjudicables”, debido a que pueden ser objeto de apropiación y representan una utilidad. De este modo, la legislación colombiana ha permitido que estos pudieran afectarse como “reservas patrimoniales del Estado” con una finalidad clara como la promoción de la propiedad privada, aunque con diversos objetivos como el pago de deudas públicas, concesiones a cultivadores, promoción de obras públicas, etc. (Pacheco, 2019, p. 7).

Ahora bien, según Pacheco:

Frente a la posibilidad de adjudicación de baldíos por parte de entidades territoriales, ha de ser necesario mencionar que siguiendo la lógica de la Ley 137 de 1959, los municipios podían adjudicar bienes baldíos urbanos temporalmente, con fines rentísticos, respetando con ello, la propiedad por parte de la Nación de estos bienes. No obstante, el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, consagró que todos los baldíos en suelo urbano serían propiedad de los municipios. Lo anterior, teniendo en cuenta la autonomía de estos, el ordenamiento de sus territorios, el uso equitativo y racional del suelo y la necesidad de garantizar la función social de este (Leyes 9a de 1997, 388 de 1997 y 768 de 2002) (Pacheco, 2019, p. 7).

Más adelante, esta idea es reforzada por el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, que establece la necesidad de garantizar la propiedad privada. Sin embargo, la Ley 160 de 1994 estipula que los ocupantes de las tierras baldías, por el mero hecho de ocupar, no tienen calidad de poseedores conforme al Código Civil, sino que tienen una mera expectativa de reunir las exigencias de la Ley para ser catalogados como beneficiarios de la adjudicación. Entre dichas exigencias se encuentran: haber ocupado el terreno por espacio no inferior a cinco (5) años, haberlo explotado económicamente por un término igual al anterior, que la explotación corresponda a la aptitud del suelo, y que el solicitante no sea propietario o poseedor de algún título rural en el territorio nacional (Pacheco, 2019, p. 19).

Por otra parte, la facultad de transferir los bienes inmuebles conforme a la ley 9ª de 1989, en cabeza del Instituto Nacional de Vivienda e Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), pasa a ser responsabilidad de las entidades nacionales o territoriales, según lo estipulado por la Ley 1001 de 2005, cuando estos hubieren sido ocupados ilegalmente y dicha ocupación se hubiese realizado antes del 30 de noviembre de 2001. Esta Ley, además, significó ciertas barreras para los ocupantes de los terrenos, como la limitación en la transferencia de dominio antes de haber transcurrido cinco años desde la fecha de su asignación, o la imposibilidad de llevar a cabo la titulación si el predio no era destinado para vivienda (Pacheco, 2019, p. 36).

En el marco de esta normativa, y teniendo en cuenta la gravedad de la problemática de asentamientos irregulares, barrios subnormales y precarias condiciones de vida de algunas comunidades, se crea en Barranquilla la Oficina Hábitat, mediante Decreto 868 de 2008, con competencias para manejar la política de vivienda en el Distrito. Lo anterior, en el marco del Plan de Desarrollo Distrital 2008 – 2011: Oportunidades Para Todos, en cabeza del entonces alcalde Alejandro Char, que planteó como uno de sus principales propósitos reducir los déficits cuantitativos y cualitativos de vivienda en el Distrito, mediante la implementación de Programas de Política Social para el Hábitat Digno tales como: Mejoramiento integral de barrios, Titulación de predios, Nuevas viviendas en

zonas de expansión y renovación urbana y Mejores viviendas (Alcaldía Distrital de Barranquilla, 2008, p. 21).

Posteriormente, y teniendo en cuenta la voluntad política de la administración para el saneamiento de los predios ocupados ilegalmente, surge en el año 2010 un convenio entre la Alcaldía Distrital de Barranquilla y el Ministerio de Vivienda para la implementación de la política nacional para titulación de predios. Si bien este convenio facilitó la identificación de predios y el avalúo de los mismos, también representó limitantes para la puesta en práctica de la estrategia, en la medida que, era el Instituto Agustín Codazzi, desde su sede en Bogotá, quien debía suministrar los planos para el proceso de titulación, tarea que además debía desarrollar con otras entidades territoriales, retrasando el mismo.

Adicionalmente, con la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022”, surgen otras barreras para la implementación de la política, tales como un aumento en el tiempo mínimo de ocupación para la titulación como propietario, ahora de mínimo diez (10) años, y la necesidad de asumir y acreditar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pendientes de pago con la entidad territorial, generadas por el inmueble a titular, por concepto de impuesto predial, en predios que no se encuentren en zona de alto riesgo, ni en terrenos destinados para equipamientos de salud o educación.

Ante dichas negativas, el Distrito, mediante la Oficina de Hábitat, adscrita a la Secretaría Distrital de Planeación, y la Gerencia de Gestión de Ingresos, adscrita a la Secretaría de Hacienda, hace una apropiación y adaptación de la norma, que permite ajustar los requisitos de la misma a las necesidades propias del territorio, y de este modo, avanzar considerablemente en el proceso de titulación, logrando el saneamiento de más de 11.000 predios a la fecha.

Medidas implementadas

La implementación de la política, en convenio con el Ministerio de Vivienda, inició desde el año 2010 con la identificación de zonas con presencia de asentamientos irregulares y la conformación del inventario de inmuebles no titulados, además de los estudios técnicos y jurídicos de los títulos de propiedad. Posteriormente, se llevó a cabo la confrontación de la ubicación y condiciones de dichos asentamientos con las directrices establecidas por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), con el fin de determinar situaciones de riesgo o incompatibilidades en términos de planeación, respecto a terrenos destinados para la construcción de edificaciones del sector salud o el sector educación. Una vez verificada la viabilidad de la formalización, se llevó a cabo un proceso de socialización con las comunidades, y se adelantó un trabajo de campo que permitiera determinar el avalúo de los predios y crear los planos de las zonas a intervenir. Finalmente, se seleccionaron y publicaron los beneficiarios que cumplieran con los

criterios previamente mencionados, se emitieron los actos administrativos correspondientes y se registraron y entregaron los títulos.

Ilustración 14. Vecindario Proceso titulación de predios.



Fuente: Ministerio de Vivienda, 2021.

Adicionalmente, el Distrito puso en práctica diversas estrategias que buscaron subsanar las limitaciones que representaban tanto la Ley 1001 de 2005, como la Ley 1955 de 2019, para la titulación de predios con ocupación irregular. La primera de ellas fue la contratación de un operador que facilitara el suministro de planos para el proceso de titulación, de modo que este pudiera ser agilizado.

La segunda fue la gestión de transformación de la norma, gracias a la cual se estipuló un pago de indemnización sobre el 10% del valor catastral de los predios, como solución a los costos de expropiación; se removió la prohibición de venta de predios titulados en el marco de este programa; se habilitó la titulación para predios destinados a viviendas No VIS y con vocación comercial; y se eliminó el requisito de efectuar pagos por concepto de impuesto predial para acceder a la titulación, mediante concepto de la Gerencia de Gestión de Ingresos, adscrita a la Secretaría Distrital de Hacienda, teniendo en cuenta que no existe norma, jurisprudencia o doctrina que obligue a un particular al pago de impuestos sobre predios fiscales.

De este modo, no solo hubo un empoderamiento de la norma por parte del Distrito, sino que, además, se dio lugar al descargue de la cartera local, y se fomentó la contribución directa. Esto sin mencionar que la experiencia de la administración local motivó a la presentación de un proyecto de Ley por parte de la bancada del departamento del Atlántico en la Cámara de Representantes, posteriormente sancionada como la Ley 2044 de 2020, "Por medio de la cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones", que adoptó, entre otras cosas, la no aplicación de restricciones de transferencia de derecho

real de los predios, sin importar su tiempo de titulación, y eliminó las limitantes para la titulación de predios con ocupación No VIS o comercial, modificaciones inicialmente adaptadas por el Distrito de Barranquilla (Ley 2044, 2020).

Lo anterior se ha venido desarrollando desde entonces de forma masiva y a título gratuito para los poseedores de los predios, principalmente en los barrios: Bellarena, Buenos Aires, Carrizal, Cuchilla de Villate, El Bosque, Evaristo Sourdís, José Antonio Galán, Santuario, La Chinita, La Sierrita, Las Américas, San Nicolás, Santo Domingo, 20 de Julio, Villa Blanca, Villate, Los Olivos etapas I y II, Las Malvinas, California, Villa Flor, La Gloria, Pumarejo, Alboraya, Buena Esperanza, Alfonso López y San Isidro, entre otros.

Contribución y conclusiones

Los habitantes de asentamientos informales en la ciudad de Barranquilla se han encontrado históricamente en condición de vulnerabilidad, no solo por la falta absoluta de seguridad en la tenencia de la tierra en la que se ubican sus viviendas; sino también por la segregación socioeconómica y espacial que la irregularidad implica en cuanto al acceso a servicios públicos domiciliarios, obras de infraestructura, espacios recreativos o vías de acceso, además de su exclusión del mercado inmobiliario; favoreciendo así la desigualdad, inequidad y fragmentación de la ciudad en términos urbanos y socioeconómicos.

No obstante, la estrategia para mejorar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra ha cobijado a más de 11.817 hogares Barranquilleros que se han visto beneficiados desde el año 2010 hasta la fecha en el marco del programa Titulación de Predios Fiscales, y que cuentan hoy con un activo familiar, la posibilidad de transar en el mercado inmobiliario y la posibilidad de mejorar su vivienda o acceder a beneficios urbanísticos y de infraestructura, mejorando así su calidad de vida. La meta para el periodo 2020-2023 es titular 4.000 predios adicionales, con el objetivo de promover el desarrollo, la integración social y disminuir los niveles de desigualdad, formalizando los asentamientos irregulares de la ciudad.

Ilustración 15. Entrega título de predio.



Fuente: El Heraldo, 2020.

Finalmente, esta experiencia exitosa se constituye como un ejemplo de implementación de política para otras entidades territoriales del país, en la medida que las adaptaciones llevadas a cabo por la administración distrital permitieron cobijar a muchas más personas en condición de vulnerabilidad, y garantizar su derecho fundamental a una vivienda digna, además de su conexidad con otros derechos como el derecho a la salud, a la intimidad, y la necesidad de satisfacer necesidades básicas por medio de la prestación de servicios públicos de calidad o el suministro de infraestructura pública como escuelas, parques, hospitales o vías, para garantizar la calidad de vida de la población.

Referencias

Alcaldía de Barranquilla. (2021). Secretaría Distrital de Planeación: ¿Qué hacemos? Disponible en: <https://www.barranquilla.gov.co/planeacion/que-hacemos>

Congreso de la República de Colombia. (30 de julio de 2020). Por medio de la cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones. [Ley 2044 de 2020]. DO: 51.391 Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159967>

El Heraldo. (12 de agosto de 2020). Distrito titulará 10.000 predios en Barranquilla. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/barranquilla/distrito-titulara-10-mil-predios-en-barranquilla-749964>

Jiménez, L. (17 de enero de 2019). Una invasión que sigue creciendo en Villa Robledo. El Heraldo. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/barranquilla/una-invasion-que-sigue-creciendo-en-villa-robledo-589261>

Ministerio de Vivienda. (2021). Titulación de predios fiscales. Disponible en: <https://minvivienda.gov.co/node/852#:~:text=Programa%20Nacional%20de%20Titulaci%C3%B3n%20de,de%20propiedad%20sobre%20los%20mismos.>

Pacheco, L. (2019). El proceso de titulación de predios públicos baldíos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social en Colombia. (Trabajo de grado para optar al título de Magister en Derecho del Estado con Énfasis en Derecho Administrativo). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Disponible en: [https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2189/GPAAA-spa-2019-El proceso de titulación de predios públicos baldíos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social?sequence=4&isAllowed=y](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2189/GPAAA-spa-2019-El%20proceso%20de%20titulaci%C3%B3n%20de%20predios%20p%C3%BAblicos%20bald%C3%ADos%20ocupados%20ilegalmente%20con%20viviendas%20de%20inter%C3%A9s%20social?sequence=4&isAllowed=y)

Vergara, V. y Villalobos, M. (2017). Avance en la gestión de legalización de predios en barrios con población vulnerable – Barranquilla. (Trabajo de grado para optar al título de Especialista en Gestión Pública). Barranquilla: Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD). Disponible en: <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/12775>

VI. Gran Malecón del Río: Generación de espacio público a gran escala

Autor: Luis Monroy – Asesor secretaria de planeación

Introducción

El crecimiento de la ciudad de Barranquilla fue, en un principio, producto espontáneo de dinámicas económicas y demográficas. Por tal razón, este proceso careció de instrumentos de planificación para controlar el crecimiento urbano, desde la época fundacional hasta las últimas décadas del siglo veinte (Cohen y Correa, 2019, p. 111). Esto, sumado al crecimiento poblacional desaforado de la ciudad en décadas posteriores, debido a los crecientes flujos migratorios, originó todo un proceso de urbanización informal en el cual el surgimiento de barrios o asentamientos irregulares, la invasión del espacio público por parte de vendedores estacionarios y ambulantes, y la escasez de espacios recreativos y culturales, eran una constante (Ochoa, 2011, p. 147).

De este modo, a lo largo de los últimos años, el espacio público de Barranquilla pasó a constituir un frente de atención prioritaria en materia ambiental y social, con el fin de rescatar y preservar áreas abiertas, de aireación, circulación, ornamentación y paisaje urbano, con particular interés por proveer a la ciudadanía de entornos recreativos, deportivos y culturales, en los cuales les fuera posible estrechar lazos con sus coterráneos y el territorio, además de desarrollar hábitos saludables (Ochoa, 2011, p. 147). Lo anterior, sin dejar de lado el avance en términos de infraestructura que el espacio público acarrea y el atractivo turístico que representa.

Al respecto es necesario mencionar que, si bien la ciudad ha contado históricamente con espacios con vocación deportiva, recreativa o de esparcimiento, muchos de estos permanecieron en estado de abandono hasta la primera década del 2000, época en la cual distintas reformas administrativas y financieras permitieron al gobierno local el desarrollo de programas con una mirada social. Adicionalmente, la aparición de los Planes de Ordenamiento Territorial permitió tener una nueva visión de ciudad, donde la clasificación del suelo en relación con la estructura ecológica y el espacio público, adquirieron un papel relevante, por lo que fue posible intervenir áreas de la ciudad en las cuales el uso del suelo no estaba siendo el adecuado.

Una de estas fue la zona contigua al río Magdalena, la cual venía siendo utilizada para actividades industriales y era una fuente de contaminación que afectaba a las comunidades aledañas. Así, el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Barranquilla (Acuerdo 003 de 2007), estipuló que, en el desarrollo urbano diversificado de la ribera occidental del Río Magdalena, predominarían usos alternativos como la vivienda, deporte, recreación y cultura, junto con actividades complementarias como

puntos de ferias, comercios y otras actividades turísticas, además de actividades portuarias y de industria no contaminante (López, 2014, p. 263).

Lo anterior dio origen a la construcción del Gran Malecón del Río y al desarrollo de más de 280.000 m² de nuevo espacio público para la ciudad, que permitieron la recuperación de una de las zonas con más potencial recreativo, deportivo, cultural y turístico de la ciudad, y que permitieron la mejora de la calidad de vida de la población, constituyéndose como uno de los casos más exitosos de la administración pública en la historia de la ciudad.

Punto de partida y trayectoria

Las primeras visiones para construir una ciudad en torno al río nacen a través de las recomendaciones de la Misión Japonesa en la década de los ochenta, y se empiezan a materializar con la entrada en escena de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), que identifican una incorrecta utilización del suelo en diferentes zonas de la ciudad y una significativa carencia de espacios públicos, estableciendo unas líneas de acción para los Planes de Desarrollo Territoriales venideros.

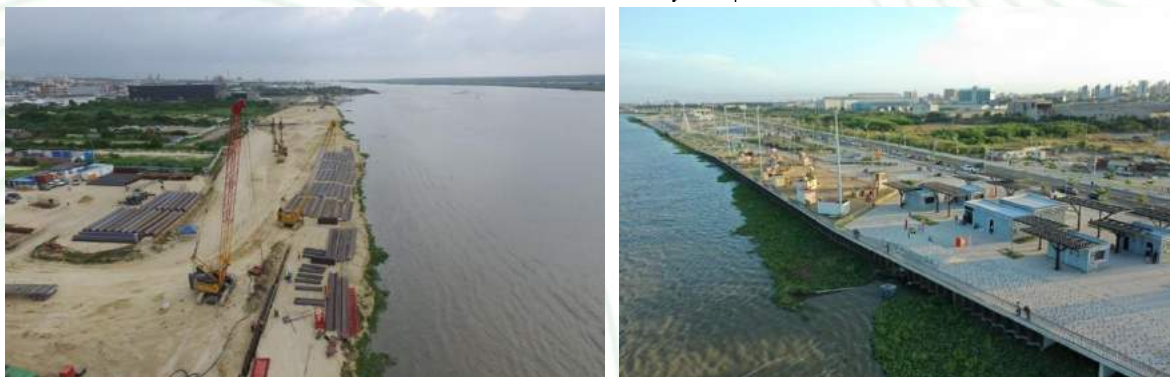
Posteriormente, durante la primera administración de Alejandro Char (2008 – 2011), dichos lineamientos empiezan a evidenciarse con la construcción de la Avenida del Río (1,8 km), y el Malecón León Caridi (500 m) en el sector de La Loma, obras que fueron entregadas en 2013 durante la administración de Elsa Noguera (2012 – 2015); y la construcción del complejo ferial Puerta de Oro – Centro de Eventos del Caribe, el cual fue entregado en 2016 durante la segunda administración de Alejandro Char (2016 – 2019), como parte de la estrategia para el desarrollo de espacio público en la ciudad.

De manera paralela, se lleva a cabo la segunda revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (año 2012), permitiendo la construcción de una nueva ciudad, a partir de los siguientes ejes fundamentales: 1) Ciudad abierta al río, 2) Ciudad integrada a la región, 3) Ciudad equitativa, 4) Ciudad competitiva abierta a la economía global, 5) Ciudad verde y ambientalmente sostenible, y 6) Ciudad que valora su patrimonio (Alcaldía de Barranquilla, 2012 en Cohen y Correa, 2019, p. 113), determinando el importante papel que desempeñaría el río en el desarrollo de la ciudad a partir de este momento.

Durante este periodo, y teniendo en cuenta que el complejo ferial Puerta de Oro contemplaba la construcción de un malecón turístico de 270 metros lineales, inicia la planeación de un Gran Malecón, que permitiera conectar dicho centro de eventos con la ya construida Avenida del Río, y que facilitara, no solo la movilidad de los ciudadanos, sino, además, el desarrollo de la ciudad de cara al río Magdalena, a través de espacios públicos de calidad. Al abarcar un poco más de 5km y una vía paralela de doble calzada, y debido a la magnitud de la inversión requerida, se decide durante su proceso

de planificación, segmentar su construcción en cuatro (4) unidades funcionales, que permitieran a la ciudadanía disfrutar de la obra a medida que esta se iba construyendo.

Ilustración 16. Zona de malecón antes y después de la intervención



Fuente: Alcaldía Distrital de Barranquilla, 2021.

La Unidad Funcional I – Sector Gastronómico, construido a la altura del complejo ferial Puerta de Oro, con una longitud de 300 metros lineales, está estructurado en dos principales conceptos que son la avenida paisajística y el malecón turístico. Es por esta razón que incluye plazas, zonas verdes y locales comerciales con vocación gastronómica, que representan 13.700m² de nuevo espacio público. De dicha unidad, los primeros 270m fueron entregados en julio de 2017 y los otros 530 en febrero de 2018 (Alcaldía de Barranquilla, 2019).

La Unidad Funcional II – Sector Recreativo, por su parte, construida en el Margen Occidental – Ribera de Río Magdalena, desde la prolongación de la calle 79 hasta la prolongación de la calle 72, se planeó como un gran parque de 1.500 metros lineales, con plazas que albergan aproximadamente 1.000 árboles nuevos y que representan 150.000m² de nuevo espacio público para el Distrito, generando un encuentro ciudadano invaluable y convirtiéndose en un espacio verde de la ciudad. Esta fue entregada en noviembre de 2019 (Alcaldía de Barranquilla, 2019).

Adicionalmente, la Unidad Funcional III – Sector Deportivo, construida en el Margen Occidental – Ribera de Río Magdalena, desde la prolongación de la calle 72 hasta el primer puente abatible en el inicio de la Loma, se diseñó con un total de cuatro canchas de fútbol y dos canchas sintéticas, además de una zona de locales comerciales para atender las necesidades de los usuarios, fomentando tanto la práctica del deporte como el comercio. Esta adición de 800 metros lineales al malecón representó 60.000m² de nuevo espacio público y fue entregada en febrero de 2021 (Alcaldía de Barranquilla, 2019).

Finalmente, para la Unidad Funcional IV – Sector Cultural, construida en el margen Occidental – Ribera de Río Magdalena, desde la Loma 3 hasta la rotonda de la Avenida del Río, se proyectó la construcción de un anfiteatro que podrá albergar hasta 900

espectadores para eventos musicales, folclóricos, dramáticos entre otros, y que promoverá y fortalecerá el sector cultural de la ciudad. Dicho tramo, que además habilitó el puente abatible que permite el acceso fluvial a los caños, constituye 42.000m² de nuevo espacio público, y fue entregado en septiembre de 2021 (Alcaldía de Barranquilla, 2019).

Ilustración 17. Unidad Funcional I Gran Malecón del Río



Fuente: López, 2014.

Es de resaltar, además, que, desde el momento de su apertura hasta la fecha, el Gran Malecón del Río ha contado con un total de 17.055.390 visitas; ha generado un total en ventas de \$32,163,091,695, distribuidas en \$6,957,227,488 para el año 2019, \$9,743,763,733 para el año 2020, y \$15,412,100,474 para el año 2021; y ha contado con un total de 716 eventos públicos.

Medidas implementadas

La primera medida implementada para el desarrollo de este caso de éxito fue la inclusión de estrategias para la creación de espacio público, en instrumentos de planificación como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), que identificaron en la ciudad dos ejes: el primero, soportado por la dimensión físico – espacial; constituido por la clasificación del suelo y la estructura ecológica; ligados al espacio público y a los equipamientos colectivos, al patrimonio, a los servicios, a la movilidad, y al sistema habitacional. Y el segundo, conformado por los elementos de gestión en temas de riesgo, amenazas y cambio climático, así como instrumentos financieros y de participación ciudadana (Cohen y Correa, 2019, p. 112)

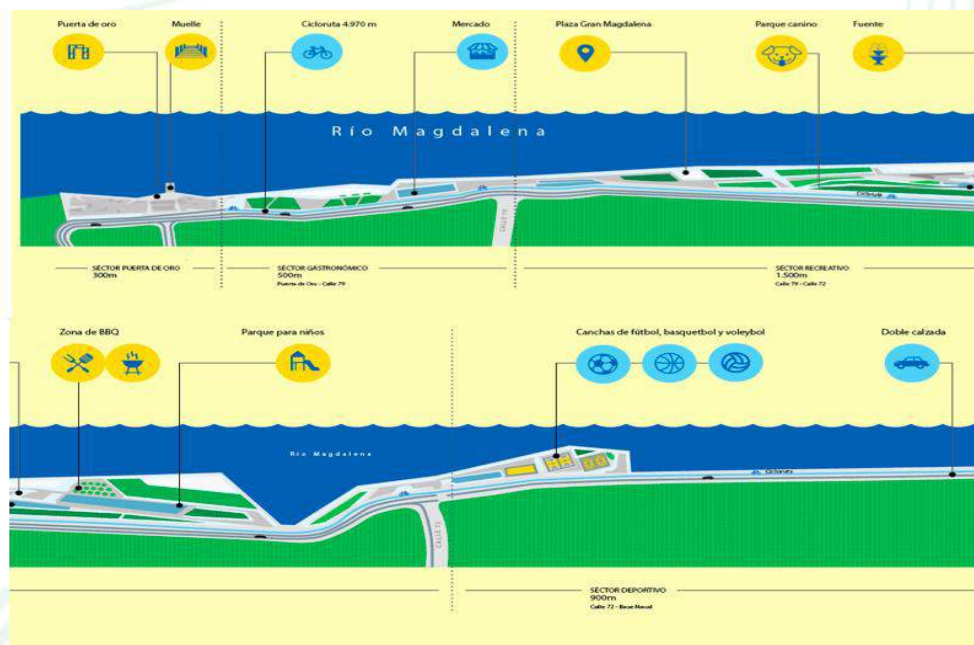
De este modo, la creación de nuevo espacio público relacionado con el cuidado del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades de la población en términos de deporte, cultura y recreación, fue incluida en los Planes de Desarrollo Distrital implementados desde 2012; los cuales además de proponer la construcción de El Gran Malecón, contemplaron estrategias de diseño urbano tales como: El traslado de la zona industrial existente a una nueva ubicación en la zona franca, la construcción de Las Alamedas, el diseño de la conformación de un nuevo espacio público y la dotación de

un nuevo equipamiento cultural compuesto por dos volúmenes, un auditorio y una fábrica de cultura.

Adicionalmente, este propósito de la administración local de “darle la cara al río” mediante la construcción del Gran Malecón, tuvo en cuenta los aspectos físicos del lugar, la morfología de las manzanas, las vías, las características de los posibles usuarios, los barrios aledaños y los habitantes de los mismos; con el fin de contar con un diseño amigable y favorable con los habitantes y con la historia sociocultural de la zona. Teniendo en cuenta lo anterior, el proceso de diseño se realizó a través de nodos de conexión que relacionaron la dinámica comercial, económica y urbana de la ciudad con el Gran Malecón. Es decir, se proyectó una línea imaginaria horizontal desde los nodos de conexión del Gran Malecón hacia la ciudad, y cada unidad funcional adoptó la dinámica de la zona a este conectada.

Es decir, la primera unidad funcional tiene su enfoque gastronómico y comercial debido a que en esta unidad se conecta con la Calle 79, la cual tiene una alta vocación hotelera, gastronómica y comercial en la ciudad. La segunda y tercera unidad, conectadas con la Calle 72, se concibieron para tener un carácter deportivo y de esparcimiento, debido a la alta oferta de zonas deportivas de dicha zona en la ciudad (Estadio Romelio Martínez, Estadio Elías Chegwin, entre otros). Por último, la cuarta unidad funcional, en cercanía con el centro histórico, barrios patrimoniales como El Prado, Barrio Abajo, Montecristo, donde además se encuentran ubicadas una gran parte de la oferta de educación superior de la ciudad, fue diseñada con un enfoque cultural y académico.

Ilustración 18. Diseño nodos de conexión Gran Malecón del Río



Fuente: Alcaldía Distrital de Barranquilla, 2021.

Respecto a la inversión, se tiene que, para la construcción de cada unidad funcional, con sus respectivos senderos peatonales, jardines lineales, ciclorruta, muelle, y respectiva infraestructura (canchas, locales comerciales, restaurantes, escenarios culturales y demás), se destinaron los siguientes recursos:

Tabla 2. Inversión por Unidad Funcional Gran Malecón del Río

Unidades Funcionales	Longitud	Inversión (millones de pesos)	Características
Unidad Funcional I	500 metros	\$46.000	Sector Puerta de Oro y Gastronómico
Unidad Funcional II	1.500 metros	\$110.000	Sector Recreativo
Unidad Funcional III	800 metros	\$45.000	Sector Deportivo
Unidad Funcional IV	1.200 metros	\$55.000	Sector Cultural

Fuente: Alcaldía Distrital de Barranquilla, 2021.

Por último, el Plan de Sostenibilidad del Gran Malecón constituye un elemento fundamental en esta experiencia de creación de espacio público, puesto que permite no solo administrar los nuevos 280.277m² de espacio público con los que cuenta la ciudad, sino, además, garantizar su conservación, mediante servicios de mantenimiento. Para tal finalidad, a través del Acuerdo No. 00012 de agosto del 2018, el Concejo de Barranquilla designó a Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe S.A.S, la administración y conservación del Malecón, Corredor Verde y Avenida del Río en la Ribera del Río Magdalena desde Siape hasta la isla La Loma.

Entre las principales funciones de la planta de operarios se encuentran: Recibir y atender a los visitantes, velar por el bienestar de los mismos y cuidar de todas las áreas del Gran Malecón, específicamente, el buen uso del espacio, control de ventas ambulantes, adecuar el escenario para presentaciones/activaciones en los fines de semana y atender cualquier eventualidad. Dicha planta, además, está conformada en su mayoría por los habitantes de barrios aledaños, los cuales no solo se benefician de los nuevos espacios públicos, sino también de las nuevas fuentes de ingreso para sus comunidades, que permiten mejorar sus condiciones de vida.

Contribución y conclusiones

El éxito de la experiencia que representa la construcción del Gran Malecón del Río, radica en la notable mejoría de la zona de intervención, que hasta ese momento contaba con un alto grado de deterioro por la presencia de la industria contaminante de la zona, la inseguridad y un impacto social negativo en la población de los alrededores. Por otro lado, es de destacar la atención al déficit de espacios culturales, no solo en la zona de intervención, sino en general en la ciudad de Barranquilla. Por último, resalta el aprovechamiento del potencial ecológico, recreativo y turístico de la zona, debido a su cercanía al río y a la vocación gastronómica, deportiva y cultural de los barrios aledaños.

Respecto a los beneficios socioeconómicos, se puede observar que el Gran Malecón es un proyecto altamente beneficioso para la sociedad, pues además de significar más espacio público efectivo para los ciudadanos y generar una mayor percepción de seguridad en la zona, le brinda a la ciudad un espacio de alta demanda turística, y es un catalizador para la renovación urbana que les brinda a los ciudadanos y visitantes acceso al río Magdalena. Además, se estima que la Tasa Interna de Retorno Social del proyecto para la ciudad es del 34,6%, y que tiene una Relación Beneficio – Costo Social de \$1,62, es decir, que por cada peso público invertido en el Gran Malecón se generan 1,62 de beneficio social para la ciudad.

Ilustración 19. Gran Malecón del Río



Fuente: Alcaldía Distrital de Barranquilla, 2019.

Finalmente, el Gran Malecón cuenta en la actualidad con 21 puntos comerciales, más de 25 cocinas y múltiples canchas deportivas y escenarios culturales, por lo cual se ha convertido en el punto turístico más importante de la ciudad, con un estimado de más de 17 millones de visitantes en poco más de 4 años desde su apertura. De acuerdo con estudios y encuestas de satisfacción realizadas, 9 de cada 10 visitantes se encuentran altamente satisfechos con la experiencia brindada en su visita al Gran Malecón en términos de oferta gastronómica, eventos e instalaciones físicas (jardinería, senderos, parques, etc.), demostrando el buen trabajo de la administración pública en lo que la generación de espacio público a gran escala se refiere.

Referencias

- Alcaldía Distrital de Barranquilla. (2019). El Gran Malecón del Río. Disponible en: <https://www.barranquilla.gov.co/descubre/conoce-a-barranquilla/sitios-de-interes/gran-malecon>
- Flores, P. y Gómez, N. (2005). Ciudadanía juvenil: Sin espacios ¿Dónde construirla? Estudio de recepción de las representaciones de los jóvenes sobre la infraestructura cultural

- y el espacio público en relación con la construcción de identidad y vínculo social con Barranquilla (Colombia). *Investigación y Desarrollo*, 13 (1): 78 – 107. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/268/26813104.pdf>
- López, J. (2014). Eco renovación urbana del borde de la ciudad de Barranquilla que limita con el río Magdalena. *Módulo Arquitectura CUC* (13): 255 – 271.
- Millán, Y. y Martínez, C. (2018). Plan de renovación urbana integral: Articulación en la zona de renovación urbana del centro histórico de Barranquilla y la Avenida del Río. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia. Disponible en: <http://repository.unipiloto.edu.co/bitstream/handle/20.500.12277/9124/00004532.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ochoa, R. (2011). El espacio público como eje articulador de la calidad de vida en la ciudad de Barranquilla. *Jurídicas CUC*, 7 (1): 139-190. Disponible en: <https://repositorio.cuc.edu.co/bitstream/handle/11323/2625/Eco%20renovaci%c3%b3n%20urbana%20del%20borde%20de%20la%20ciudad%20de%20Barranquilla%20que%20limita%20con%20el%20del%20r%c3%ado%20Magdalena.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



ALCALDÍA DE
BARRANQUILLA

Soy **BARRANQUILLA**