Otras Publicaciones de UN-Habitat / Colombia:

- Hábitat y Desarrollo Humano.
- Formulación y Aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia. Una práctica colectiva hecha realidad.
- Presupuesto participativo en el Valle del Cauca, Colombia.
- Hábitat y Pobreza. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la ciudad.
- La Microfinanciación de la vivienda. Hacia la configuración de un nuevo sistema habitacional.
- Hábitat y Financiación. Una estrategia para la lucha contra la pobreza.
- Construyendo confianza para mejorar la calidad de vida de las comunidades. Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y Regulación de la Tenencia de Vivienda. Un modelo de asociación público – privada.
- Guía para la gestión de la seguridad y la convivencia en las localidades.
- Hábitat y Espacio Público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá.
- Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá.
- Hábitat y el desafío de las microfinanzas.
- Espacio público y derecho a la ciudad. La política de espacio público físico y la venta informal en Bogotá.

El mundo es desde 2008 mayormente urbano, estimándose que las ciudades adquieran además cada vez mayor protagonismo. En términos globales, el proceso de urbanización ha venido de la mano de una ampliación del desarrollo humano.

Al igual que en los países, la crisis económica se asoma, sin embargo, en las ciudades. Si los esfuerzos pendientes eran copiosos y los retos en todas las áreas notables, debiendo atender los primeros y proseguir abordando los segundos, la crisis invita, en lógica contracíclica, a aumentar los recursos públicos e invertirlos de manera eficaz y eficiente.

Este libro se ocupa en este marco de las consecuencias demográficas, económicas, sociales, ambientales y políticas de la urbanización, señalando sus ventajas y desafíos e intentando ofrecer sobre todo algunas claves para su gestión.

Con éstas, la urbanización integral e incluyente es la mayor aliada para lograr eficiencia, equidad y sostenibilidad a favor tanto del campo como de la ciudad. En su referencia a la ciudadanía, la realización y extensión del derecho a la ciudad es la forma más precisa de cumplir tanto las Promesas del Milenio como el desarrollo humano que las alumbran.

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

URBANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO
Políticas para un mundo de ciudades

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

URBANIZACIÓN
para el desarrollo humano

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

El papel de UN-Habitat como agencia especializada del sistema de las Naciones Unidas es el de promover la sostenibilidad política, económico-social y ambiental de los territorios y ciudades inscrito en el desarrollo de su agenda: "... mejorar las condiciones de vida y de trabajo para todos y todas mediante la gestión y desarrollo eficiente, participativo y transparente de los asentamientos humanos, dentro del objetivo general de reducción de la pobreza y la exclusión social".

ISBN 978-92-1-132165-4

URBANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO

Políticas para un mundo de ciudades

URBANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO

Políticas para un mundo de ciudades

AUTORES

Fabio Giraldo (dir.)
Jon García
Cesar Ferrari
Alfredo Bateman

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

Giraldo, Fabio; García, Jon; Ferrari, Cesar; y Bateman, Alfredo.
Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades.
UN-Habitat
Bogotá, julio de 2009.
504 p., 24 * 17 cm.

Integración y marginalidad son la conciencia de la ciudad. Aunque la transformación del campesino en ciudadano es en algunos casos ardua en un principio, la historia de las capacidades se dibuja paralela a la de la ciudad. La gestión urbana integrada e incluyente define al desarrollo.

Para ello, vivir la ciudad implica en cualquier caso aprender a vivir juntos. Para el ciudadano, tan importantes como sus funcionamientos son sus libertades, y tanto como éstas la de todos los otros. En camino, resuena en las áreas urbanas la necesidad de formular el cogito cartesiano de los tiempos venideros: disfruto el espacio público-público; luego existo.

UN-HABITAT
Cecilia Martínez Leal
Directora Regional
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Erik Vittrup Christensen
Oficial Senior para los Asentamientos Humanos
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Fabio Giraldo Isaza
Coordinador Nacional de Programas

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
SECRETARIA DE GOBIERNO
Clara López Obregón
Secretaria Distrital de Gobierno

Juan Manuel Ospina Restrepo
Secretario Distrital de Gobierno (2004-2007)

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:
Director
Fabio Giraldo Isaza

Investigadores principales
Alfredo Bateman Serrano
Jon García Bañales

Consultores principales
Cesar Ferrari
Andrés Alonso Díaz

Consultores
David Buitrago Caicedo
Jorge Centanaro Martínez
Hernando Gómez Serrano
Diana Puerta Osorio
Eric Wyss

Asistente de investigación
Felipe Colmenares Misas

Diseño cartográfico
Johan Avendaño Arias

Fotografía
Gaudí Castillo Endara
gaudcas@hotmail.com

Levantamiento de textos y asesoría administrativa
Patricia Guzmán Gavilanes

Levantamiento de información Metas del Milenio para Bogotá

Natalia Galarza Quiros
Leonardo Parra Medina

AUTORES
Fabio Giraldo Isaza (Director.)
Jon García Bañales
Cesar Ferrari
Alfredo Bateman Serrano

COLABORADORES
PNUD – Proyecto COL141657
Rocío Sañudo de Ángel
Luis Fernando Pineda Rivera
Gabriel Amado Pardo

INFORME DE DESARROLLO HUMANO PARA BOGOTÁ

Jorge Iván González
Humberto Molina
Jorge Hernán Cárdenas
Andrea Arboleda

BOGOTÁ CÓMO VAMOS
Carlos Córdoba

MESA VIS Diego Echeverry
Diego Echeverri Campos (q.e.p.d)
Clemencia Escallón Gartner

SOCIEDAD COLOMBIANA DE ARQUITECTOS
Ricardo Navarrete Jiménez

FEDEVIVIENDA
Alejandro Florián Borbón

CRUZ ROJA
Carlos Camacho
Hugo Gutiérrez

CENAC
Jorge Torres Ramírez

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
Secretaria de Gobierno
Secretaria de Planeación
Secretaria de Hábitat; Metrovivienda
Secretaría de Integración Social
Secretaria de Desarrollo Económico
Secretaria de Medio Ambiente

ISBN: 978-92-1-132165-4

HS: 1195/09S

ILUSTRACIÓN DE CUBIERTA
Gaudí Castillo Endara
gaudcas@hotmail.com

IMPRESIÓN

Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas – JAVEGRAF-

PRIMERA EDICIÓN

Julio de 2009

Las opiniones y planteamientos expresados por los autores son responsabilidad exclusiva de los mismos y no comprometen a UN-Habitat ni a ninguna de las instituciones editoras.

Todos los derechos del texto impreso y los anexos contenidos en el CD en la carpeta "Urbanización para el desarrollo humano. Políticas en un mundo de ciudades" quedan reservados. Tanto en su forma impresa como digital esta publicación no puede ser reproducida, en todo ni en parte, ni registrada en o trasmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso por escrito de UN-Habitat.

UN-Habitat no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este volumen no denotan, por parte de UN-Habitat, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

Índice

Presentación
Fabio Giraldo Isaza

PARTE I. Urbanización para el desarrollo humano

Capítulo 1. Aglomeración y desarrollo humano sostenible 33
1.1 Urbanización para el cumplimiento de las Promesas del Milenio 35
1.2 Aglomeración, rendimientos crecientes y desarrollo económico 48
1.3 Transición demográfica y urbanización 55
1.4 Desarrollo económico y urbanización 61
1.5 Mitigación y adaptación al cambio climático y urbanización 68
1.6 Reducción de pobreza y urbanización 78

Capítulo 2. Ciudad y ciudadanía 85
2.1 Aproximación filosófico-antropológica a la ciudad 87
2.2 Urbanización y ciudadanía 92

Capítulo 3. Gestión urbana en un mundo glocal 109
3.1 Desarrollo humano y hábitat 111
3.2 Del derecho al techo al derecho a la ciudad 114
3.3 La ampliación territorial del derecho a la ciudad 119
3.4 La gestión de la ciudad 123

PARTE II. La urbanización y las Promesas del Milenio en Colombia y Bogotá. Desarrollo urbano integral e incluyente para el desarrollo humano

Capítulo 4. Urbanización y desarrollo humano en América Latina y Colombia.. 147
4.1 El proceso de urbanización en América Latina y el Caribe 149
4.2 Colombia: un caso específico y particular del proceso de urbanización latinoamericano 154

Capítulo 5. Urbanización y desarrollo humano en Colombia en el siglo XXI 165
5.1 El destino de la urbanización: la extensión del derecho a la ciudad como estrategia para abordar el conflicto colombiano 167

5.2 El dibujo de la urbanización colombiana en el siglo XXI. ¿Primacía tardía o red de ciudades? 174

Capítulo 6. La consecución de las Promesas del Milenio en Bogotá. La gran transformación.....183
6.1 Describiendo la gran transformación 185
6.2 Elucidando los factores de la gran transformación 195

PARTE III. Los retos en la consecución de las Promesas del Milenio en Bogotá

Capítulo 7. La ciudad y el desarrollo humano desde el modelo de atributos y dimensiones. Definición positiva e índice de ciudad.....215
7.1 La dimensión positiva del hábitat 218
7.2 El déficit de vivienda y hábitat..... 220
7.3 El índice de ciudad 224

Capítulo 8. Los retos en la consecución de las Promesas en relación con los atributos en Bogotá 227
8.1 La gestión del suelo urbano en Bogotá 230
8.2 La vivienda en Bogotá..... 254

Capítulo 9. Los retos en la consecución de las Promesas en relación con las dimensiones en Bogotá.....271
9.1 Crecimiento, competitividad y productividad en Bogotá..... 273
9.2 Equidad e integración social en Bogotá 296
9.3 Adaptación y mitigación al cambio climático: GEOs y planeación urbana en Bogotá 320
9.4 Ciudad y ciudadanía en Bogotá 331

EPÍLOGO. El cumplimiento de las Promesas del Milenio en un contexto de crisis económica global.....345
10.1 Urbanización para el desarrollo humano. Hacia la realización y extensión del derecho a la ciudad 347
10.2 Las Promesas del Milenio y la crisis económica internacional 353
10.3 Salvaguardando el cumplimiento local de las Promesas. Instrumentos locales de política económica..... 358

BIBLIOGRAFÍA.....383

ANEXOS en el CD.....397

Índice de diagramas, gráficas y tablas

CAP ÍTULO 1

Mapa 1.1. Pobreza humana y urbanización en el mundo. 2005. 41

Gráfico 1.1. Índice de desarrollo humano y urbanización en el mundo. 2008. ... 46

Mapa 1.2. Densidad poblacional en el mundo. 2004. 49

Gráfico 1.2. Población mundial total. 1-2000. 57

Mapa 1.3. Ciudades en el mundo de más de un millón de habitantes. 1900-2005 58

Mapa 1.4. Urbanización y crecimiento poblacional mundial. 1990-2000 59

Gráfico 1.3. Urbanización, mortalidad y natalidad a nivel mundial. 1960-2006 .. 61

Diagrama 1.1. Crecimiento económico y cambio estructural 63

Gráfico 1.4. Participación sectorial en la economía de los países de ingresos altos. 1970-2005 64

Gráfico 1.5. PIB per-cápita en PPP en el mundo y América Latina y el Caribe. 1980-2007 65

Tabla 1.1 Urbanización y cambios estructurales 67

Gráfico 1.6. Huella ecológica global. 1960-2002 69

Tabla 1.2. Instrumentos de reducción de la presión ambiental 72

Gráfico 1.7. Emisiones per-cápita de CO2 en ciudades del mundo seleccionadas. 1998-2005 73

Mapa 1.5. Distribución nacional del déficit ecológico. 2003 74

Tabla 1.3. Instrumentos de adaptación al cambio climáticoambiental 75

Gráfico 1.8. Urbanización, crecimiento económico y tasas de natalidad y mortalidad en China. 1960-2006 81

Mapa 1.6. Acceso real al mercado relativo a EE.UU. 2003 83

CAPÍTULO 2

Diagrama 2.1. Hábitat cósmico, biológico y humano 88

Diagrama 2.2. Atributos y dimensiones de la ciudad 91

Gráfico 2.1. Uso e importancia de las TIC en algunos países del mundo. 2006... 100

Mapa 2.1. Intensidad de las comunicaciones marítimas a nivel mundial. 2004-2005 103

Mapa 2.2. Intensidad de las comunicaciones aéreas a nivel mundial. 2002..... 104

Mapa 2.3. Intensidad de las comunicaciones telefónicas a nivel mundial. Llamadas a larga distancia desde Nueva York. Septiembre 2008. 104

CAPÍTULO 3

Diagrama 3.1. Evolución del concepto de hábitat en el marco de los Derechos Humanos..... 115

Diagrama 3.2. Línea de vivienda digna..... 117

Diagrama 3.3. Política integral de hábitat desde el derecho a la ciudad..... 119

Tabla 3.1. Importancia económica de países, ciudades y empresas. 2005 122

Diagrama 3.4. Círculo virtuoso en la aglomeración 140

CAPÍTULO 4

Gráfico 4.1. Urbanización, crecimiento económico y variables demográficas para América Latina y Caribe. 1980-2006 149

Mapa 4.1. Urbanización en América Latina y el Caribe. 2003 150

Gráfico 4.2. Cambio estructural y urbanización en América Latina y el Caribe. 1965-2005 151

Mapa 4.2. Índice de primacía urbana en América Latina y el Caribe. 2005 153

Tabla 4.1. Población colombiana total, urbana y rural. 1938-2005 154

Mapa 4.3. Evolución de la población en el territorio colombiano. 1951, 1964 y 1973 155

Mapa 4.4. Evolución de la población en el territorio colombiano. 1985, 1993 y 2005 155

Gráfico 4.3. Urbanización, natalidad y mortalidad en Colombia. 1960-2007 156

Gráfico 4.4. Participación sectorial en el PIB en Colombia. 1960-2007 157

Tabla 4.2. Porcentaje de gasto en alimentos por deciles de ingreso en Colombia. 1994-1995 158

Gráfico 4.5. Urbanización y crecimiento económico en Colombia. 1960-2006 158

Mapa 4.5. Características geográficas y principales ciudades de Colombia. 2005 161

CAPÍTULO 5

Gráfico 5.1. Índice de primacía urbana en Colombia. 1950-2015 175

Gráfico 5.2. Crecimiento poblacional anual intercensal en Colombia. 1951-2005 176

Tabla 5.1. Principales ciudades colombianas. 1951-2005 177

Tabla 5.2. Participación de la población en el total nacional y primacía urbana en Colombia. 1951-2005 178

Tabla 5.3. Población y crecimiento de Bogotá y sus municipios vecinos. 1973-2006 179

Mapa 5.1. Crecimiento intercensal 1993-2005 en Bogotá y Cundinamarca 180

CAPÍTULO 6

Tabla 6.1. Crecimiento demográfico de Bogotá. 1900-2005 186

Tabla 6.2. Objetivos de Desarrollo de Milenio por localidades en Bogotá. 2003-2007 192

Tabla 6.3. Ponderación de los indicadores para el índice compuesto de ODM en Bogotá. 2003 193

Mapa 6.1. Indicador compuesto de metas del milenio en Bogotá. 2003-2007 .. 194

Gráfico 6.1. Presupuesto total de la Alcaldía Mayor de Bogotá. 1990-2008 197

Gráfico 6.2. Participación del presupuesto sectorial de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Administración Caicedo. 1989-1991 199

Gráfico 6.3. Participación del presupuesto sectorial de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Administración Castro. 1992-1994 200

Gráfico 6.4. Participación del presupuesto sectorial de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Administración Mockus. 1995-1997 201

Gráfico 6.5. Participación del presupuesto sectorial de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Administración Peñalosa. 1998-2000 202

Gráfico 6.6. Participación del presupuesto sectorial de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Administración Mockus II. 2001-2003 204

Gráfico 6.7. Participación del presupuesto sectorial de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Administración Garzón. 2004-2007 206

Gráfico 6.8. Participación del presupuesto sectorial de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Administración Moreno. 2008 208

Gráfico 6.9. Evolución del comportamiento sectorial del presupuesto de la Alcaldía Mayor de Bogotá. 1990-2008 210

CAPÍTULO 7

Diagrama 7.1. Componentes físicos del hábitat 218

Diagrama 7.2. Componentes físicos de la vivienda y el entorno 219

Tabla 7.1. Alcances y limitaciones de metodologías de medición del hábitat 226

CAPÍTULO 8

Diagrama 8.1. Integración de los atributos urbanos 229

Diagrama 8.2. Oferta y demanda de suelo urbano con curva de oferta inelástica 232

Diagrama 8.3. Oferta y demanda de suelo urbano con economías de aglomeración relevantes 234

Mapa 8.1. Usos del suelo en Bogotá según el Decreto 190 de 2004 (POT vigente) 238

Diagrama 8.4. Ley 388 de 1997 y Decreto 190 de 2004 (POT vigente) de Bogotá 240

Gráfico 8.1. Participación en los ingresos corrientes de algunas fuentes fiscales en Bogotá. 1990-2007 242

Gráfico 8.2. Evolución de licencias de construcción en algunos municipios cercanos a Bogotá. 2002-2006 244

Mapa 8.2. Operaciones estratégicas de Bogotá según el Decreto 190 de 2004 (POT vigente) 247

Diagrama 8.5. Tipos de solución habitacional. 264

Diagrama 8.6. Política integral de hábitat físico. 268

CAPÍTULO 9

Mapa 9.1. Tamaño poblacional de ciudades de América Latina y el Caribe. 1995-2005 274

Tabla 9.1. PIB total y por habitante, de Colombia y Bogotá a precios corrientes en 2005 275

Tabla 9.2. Valor y estructura de la producción de Colombia y Bogotá a precios corrientes en 2005 277

Tabla 9.3. Participación de Bogotá en la producción de Colombia por ramas de actividad. 2005 278

Tabla 9.4. Dependencia de la producción de Bogotá con relación a las importaciones. 2005 280

Tabla 9.5. Dependencia de la demanda final de Bogotá con relación a las importaciones. 2005 280

Gráfico 9.1. Evolución real del PIB de Colombia y Bogotá. 1951-2005 281

Gráfico 9.2. Tasas de desempleo y subempleo objetivo y subjetivo en Bogotá. 2001-2008 283

Tabla 9.6. Niveles de incidencia de la política económica local sobre el crecimiento económico local 295

Gráfico 9.3. Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza en Bogotá. 2000-2007 298

Gráfico 9.4. Porcentaje de desnutrición en menores de siete años en Bogotá. 1997-2007 299

Diagrama 9.1. Esquema de intervención de ciudadanos habitantes de calle en Bogotá. 2008 304

Diagrama 9.2. Racionalidad de la informalidad económica desde la perspectiva del individuo 310

Diagrama 9.3. Racionalidad de la informalidad económica en el contexto de la reestructuración económica global 311

Mapa 9.2. Densidad poblacional y centralidades económicas en Bogotá. 2005 . 316

Mapa 9.3. Rutas troncales y alimentadoras de Transmilenio en Bogotá. 2008 .. 318

Gráfica 9.5. Minutos empleados en las horas pico en el sistema de transporte por estrato en Bogotá. 2008 319

Mapa 9.4. Problemáticas ambientales en Bogotá. 2007-2008 324

Tabla 9.7. Mapa de problemáticas, IGAL y semáforos en las localidades de Bogotá. 2007-2008 326

Diagrama 9.4. Reforma normativa, reforma institucional y cambio socio-cultural 338

EPÍLOGO

Tabla 10.1. Supuestos de proyección para Bogotá. 2009-2015 359

Tabla 10.2. Proyecciones económicas con escenario base para Bogotá. 2009-2015 360

Tabla 10.3. Proyecciones fiscales con escenario base para Bogotá. 2009-2015 361

Gráfico 10.1. Proyecciones económicas y fiscales con escenario base para Bogotá. 2009-2015 361

Tabla 10.4. Instrumentos de política económica disponibles en el modelo 363

Tabla 10.5. Proyecciones económicas con mayor gasto fiscal para Bogotá. 2009-2015 364

Tabla 10.6. Proyecciones fiscales con mayor gasto fiscal para Bogotá. 2009-2015 365

Gráfico 10.2. Proyecciones económicas y fiscales con escenario de mayor gasto fiscal para Bogotá. 2009-2015. 365

Tabla 10.7. Proyecciones económicas con mayor gasto y congelación fiscal para Bogotá. 2009-2015. 366

Tabla 10.8. Proyecciones fiscales con mayor gasto y congelación fiscal para Bogotá. 2009-2015. 367

Gráfico 10.3. Proyecciones económicas y fiscales con mayor gasto y congelación fiscal para Bogotá. 2009-2015. 367

Tabla 10.9. Proyecciones económicas con mayores gastos en malla vial para Bogotá. 2009-2015. 370

Tabla 10.10. Proyecciones fiscales con mayores gastos en malla vial para Bogotá. 2009-2015. 370

Gráfico 10.4. Proyecciones económicas y fiscales con mayores gastos en malla vial para Bogotá. 2009-2015. 371

Gráfico 10.5. Proyecciones económicas y fiscales con aplazamiento de actualización catastral para Bogotá. 2009-2015. 372

Tabla 10.11. Proyecciones económicas con gasto fiscal en microcréditos para Bogotá. 2009-2015. 374

Tabla 10.12. Proyecciones fiscales con gasto fiscal en microcréditos para Bogotá. 2009-2015. 374

Gráfico 10.6. Proyecciones económicas y fiscales con gasto fiscal en microcréditos para Bogotá. 2009-2015. 375

Tabla 10.13. Proyecciones económicas con paquete económico para Bogotá. 2009-20015. 376

Tabla 10.14. Proyecciones fiscales con paquete económico para Bogotá. 2009-2015. 377

Tabla 10.15. Comportamiento de la inversión con y sin política económica activa para Bogotá. 2009-2015. 378

Gráfico 10.7. Proyecciones económicas y fiscales con paquete económico para Bogotá. 2009-2015. 379

Presentación

El mundo es desde 2008 mayormente urbano. Más de la mitad de la población mundial reside desde el año pasado en áreas urbanas. Y más lo harán en el futuro, estimándose que el 75% de la población global sea urbana en 2050, ganando las ciudades cada vez mayor protagonismo.

En términos globales, el proceso de urbanización ha venido de la mano de una ampliación del desarrollo humano. En particular, ha venido acompañado de una transición demográfica, con un aumento de la esperanza de vida y una mejora de la equidad de género; un crecimiento y diversificación económicos; y una extensión del acceso a los servicios sociales básicos de salud, educación, agua potable y saneamiento. Que el 75% de la pobreza humana se ubique en las áreas rurales es una evidencia de este hecho, igual que en el denominado tercer mundo, donde vive alrededor del 80% de la población mundial, los 1.400 millones que sobreviven con menos de US$1.25 diarios vivan en una proporción muy alta precisamente de la agricultura en las áreas rurales.

Con la urbanización, las desigualdades sociales medidas en términos relativos se profundizan con excesiva frecuencia, resaltando el problema casi congénito de la distribución inequitativa de los recursos, los bienes y la riqueza, apropiados obscenamente y con una fuerza inaudita en los tiempos que corren por parte de una minoría concentradora del poder económico y político global a través de las corporaciones multinacionales deslocalizadas territorialmente. Esto no tiene por qué ser así. Con una buena gestión y el diseño de políticas encaminadas a romper las asimetrías en la distribución del ingreso, la urbanización es una gran aliada para lograr eficiencia y equidad. Para ello, hay que dejar a un lado las ideas de "fundamentalismo de mercado" según las cuales son los mercados, sin control ni restricción alguna, los que nos dan mayor crecimiento y mejor distribución. Los mercados, entidades humanas y contingentes, deben ser regulados y gestionados por la intervención consciente, sin omitir que funcionan, pero recordando que lo hacen mal con mucha facilidad, siendo la capacidad de gestión de los Estados, a pesar de las dudas al respecto bien ganadas, siempre imprescindible.

El "libre mercado" es un mito, no habiendo estando nunca el mercado moderno exento de garantías estatales de seguridad, control y reglamentación de abusos. Cuando los mercados se exceden, como hoy ocurre, deben ser corregidos por los Estados y no esperar que ellos se autorregulen como si fuesen mecanismos "naturales". Los mercados son creaciones político-culturales que se han ido generalizando y necesitan la regulación para con su uso poder alcanzar un mejor nivel de vida para la mayoría, evitando el crecimiento de las desigualdades.

En la medida en que las ciudades se han ido consolidando y la conciencia ambiental de ciudadanos, técnicos y políticos acentuando, la presión ambiental de algunas ciudades ha tendido por otra parte a moderarse para un nivel de bienestar elevado. Desde el punto de vista del cambio climático, más que la urbanización, son algunas de sus formas, dispersas y con dependencia del transporte privado motorizado, las que son agresivas. Bien gestionada, la urbanización constituye, en realidad, la mayor oportunidad para buscar las condiciones encaminadas a crear un desarrollo humano sostenible donde se cree un espacio público en que se alcance mayor libertad a partir de interacciones culturales y políticas, sin omitir cómo la garantía para tener mayores libertades y construir una democracia más profunda y estable exige consensos y diálogo, compartiendo unos valores y principios básicos.

La crisis económica actual amenaza no obstante con ampliar más los retos que las ventajas de la urbanización. Las advertencias del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional sobre su dimensión y lenta recuperación son solidarias con las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo sobre la pérdida de empleos y la preocupación del Secretario General del Sistema de las Naciones Unidas por el cumplimiento de los compromisos en materia de combate a la pobreza, con dificultades para no perder incluso lo avanzado. El mayor desafío se despliega con todo en términos políticos, en el sentido de romper las desigualdades y profundizar la democracia. Desde esta perspectiva, la crisis nos ofrece la oportunidad de enfocar los nuevos esfuerzos de modo más equitativo, donde el reparto de las funciones entre el Estado y el mercado sea mucho más equilibrado y el Estado más severo en la administración de mecanismos eficaces de regulación.

Hay que tener presente que la crisis social en la cual se encuentra inmersa la población es de hecho una manifestación de las dolencias más profundas del tipo de vida que hemos venido creando a través del tiempo. En términos de economía espacial, hay en el mundo contemporáneo un espacio "monádico" no comunitario, conectado por las redes comerciales y financieras y por la red de las multinacionales que deslocalizan lo básico de la acumulación por medio del sistema financiero internacional, el cual ha colonizado la política, el poder, llevando los frutos del crecimiento a los estratos más altos de la población. La crisis nos alerta sobre aquellos que quedaron fascinados por una supuesta "ciencia económica" que, legitimando los

intereses de los pudientes, trataba ideológicamente de demostrar que favorecía a todos con sus índices de crecimiento. La crisis cogió de sorpresa a todos aquellos que creían en la autorregulación de los mercados y en primer lugar a los políticos y sus ideólogos que llegaron a los gobiernos como sus más obtusos defensores.

Los grandes divulgadores de la doctrina del libre mercado crearon una severa regulación a la entrada y un libertinaje neoliberal Ponzi en la operación, productor de oligopolios en red -empresas entrelazadas en una "urdimbre virtual" gestionadas por una oligarquía global- que, de la mano del Estado, favorecieron conscientemente los intereses de las multinacionales y sus expresiones concretas a nivel nacional, los propietarios de grandes rentas, a expensas de unas clases medias y trabajadoras manipuladas ideológicamente con la utilización de los medios de comunicación de masas, propiedad, muchos de ellos, de esos mismos capitales globales. Las políticas pro rico desreguladas en los niveles más abstractos de operación de los mercados financieros y de capitales crearon los incentivos para la operación de un fraudulento casino global detrás del cual se encuentran los escándalos corporativos en los Estados Unidos, donde la mayoría de la población fue una convidada de piedra que, a mayor crecimiento económico, sólo recibió mayor inequidad y mayor inseguridad social. En plena crisis, las reglas del sistema quedaron claras: el socialismo es bueno cuando los ricos requieren el esfuerzo colectivo para cubrir los errores de los descalabros en sus juegos ilícitos en la ruleta global.

El desempeño de las ciudades en estas crisis sistémicas del capitalismo realmente existente es contradictorio. El nuevo mercado creado por el sistema financiero internacional da la impresión, por una parte, de operar en el vacío de cualquier referencia geográfico-espacial, llevando a pensar a algunos en el "no lugar", la no ciudad, la negación de la ciudad en su particularidad, en su historia. La ciudad política queda anulada y ella, nos dicen, no puede controlar ya su destino, quedando a merced de poderes transnacionales.

Pero lo anterior no es sino la visión competitiva de la ciudad, existiendo en el mundo contraejemplos de lo que se puede hacer, en el mismo tiempo incluso en el que se fue orquestando la crisis global, no con la competencia, sino con la cooperación.

Bogotá es un caso específico de esta segunda forma de pensar y actuar. Aunque aquí sólo podemos dar u ofrecer algunos puntos de referencia provisionales, que demandan en un futuro una más profunda articulación, éstos son muy elocuentes con respecto a los frutos de esta actuación. Gracias a la acumulación de buenos gobiernos, auspiciados e impulsados por una ciudadanía responsable y atenta, la ciudad aumentó de manera notable la calidad de vida de sus habitantes, dando lugar a lo que se ha conocido internacionalmente como la gran transformación. El diseño de sistemas de información unificada de violencia y delincuencia, el respeto de los

recursos públicos, la continuidad de las políticas bajo el lema de construir sobre lo construido, especialmente en las políticas de movilidad y espacio público, la transparencia política en las relaciones del alcalde con el concejo municipal, y la complementariedad de los énfasis políticos de varios alcaldes con capacidad de gestión técnica de los asuntos públicos, han sido aspectos decisivos de esta evolución.

Al igual que en los países, la crisis económica se asoma en las ciudades, entre ellas, en Bogotá. Si los esfuerzos pendientes eran copiosos y los desafíos en todas las áreas notables, debiendo atender los primeros y proseguir abordando los segundos, la crisis invita, en lógica contracíclica, a aumentar los recursos públicos e invertirlos de manera eficaz y eficiente. Avanzar en el desarrollo humano y el cumplimiento de las Metas del Milenio sigue siendo urgente. La capital colombiana cuenta además como activo con un margen fiscal suficiente para actuar pronta y extensamente.

El desempleo no sólo de las fábricas, sino de los seres humanos es lo que se debe evitar a toda costa. El factor humano es el factor más importante de la demanda y la base del contrato social. La finalidad de la actividad productiva no es otra que la de procurar el bien–estar y la mayor felicidad para el ser humano. En la medida en que, cuando se trata de estímulos económicos, el gasto público proporciona generalmente una mayor relación calidad–precio que los rescates fiscales, una buena política de gasto público en la ciudad es la esencia para contribuir a un buen plan de estímulos.

El ejemplo de China es en este aspecto elocuente. En las aéreas de mayor urbanización, sus zonas costeras, el sistema financiero global creó, con la complacencia del partido comunista chino, una nueva industria para valorizar el capital, la industria del espacio–red a través de la cual la intervención estatal toma a la ciudad-red como soporte del crecimiento económico, conectando socio-especialmente a un conjunto de ciudades y haciéndolas interactuar globalmente en un proceso de acumulación donde la urbanización en red y las exportaciones hacen crecer al conjunto de la sociedad.

En plena crisis, los chinos han lanzado una política de estímulos fiscales sin paralelo en el mundo, manteniendo un crecimiento alto -se estima que el crecimiento del PIB sea del 8% en 2009-, a pesar de una caída de las exportaciones de más del 17% en lo que va del año. Ésta no sólo ayuda a sostener la demanda interna, sino que penetra con el urbanismo muchos lugares antes inexplorados, fortaleciendo sus infraestructuras físicas con el fin de continuar con el crecimiento endógeno, sosteniendo el empleo y manteniendo los pilares básicos de la competitividad en el largo plazo.

Dado su actual nivel de organización y el énfasis de la transformación capitalista del agro para apoyar la modernización e integración en redes de las ciudades orientadas hacia el estilo de vida occidental y la exportaciones, es de esperar en esta nueva

fase una mayor integración interna y una creciente tensión entre las promesas del Partido Comunista Chino por institucionalizar los derechos campesinos a la tierra y las tendencias casi "naturales" de la penetración del capitalismo en el campo de legalizar el proceso de apropiación ilegal y violenta que ha venido ocurriendo a gran escala y que son el sello de la turbulenta transformación del campo por esta extraña vía de desarrollo comunista de mercado utilizando paradójicamente como medio a la ciudad, ese lugar privilegiado de la experiencia de la libertad y la democracia.

El libro que aquí presentamos se ocupa en este marco de las consecuencias demográficas, económicas, sociales, ambientales y políticas de la urbanización, señalando sus ventajas y desafíos e intentando ofrecer sobre todo algunas claves para su gestión.

La publicación se divide específicamente en tres partes, nueve capítulos y un epílogo. La primera parte analiza los efectos del proceso de urbanización en términos cuantitativos (capítulo I), políticos (capítulo II), y de gestión (capítulo III).

La segunda estudia el impacto de este proceso en América Latina y Colombia (capítulos IV y V), profundizando en el caso de Bogotá como una de las experiencias más fructíferas del continente (capítulo VI).

La tercera parte ofrece un marco analítico para analizar ciudades (capítulo VII) y lo aplica en la capital colombiana, al abordar los retos en materia de suelo, vivienda y ordenamiento urbano (capítulo VIII), y crecimiento económico, desarrollo social, sostenibilidad ambiental y representación y participación política (capítulo IX).

El epílogo recoge en el primer punto una síntesis del conjunto del libro, dedicándose en el siguiente a estudiar los orígenes de la crisis económica y en el que le sigue a vislumbrar el escenario sin y con diferentes políticas públicas para el caso de Bogotá, siendo ilustrativo para otras grandes ciudades del mundo en desarrollo.

Antes de dar paso al texto, los autores estamos en la obligación de exponer el proceso del que este libro se nutre. El libro que hoy publicamos es ante todo el resultado del trabajo colectivo de un pequeño grupo que bajo mi dirección ha venido laborando o realizando consultorías para UN-Hábitat en los últimos años. Los coautores de esta experiencia hemos buscado particularmente salir de una concepción heterónoma del trabajo como fastidiosa necesidad, tratando de implicarnos plenamente y manteniendo como divisa la exigencia del *Logon Didonai,* dar cuenta y razón, como criterio básico para producir una escritura realizada en equipo en sus líneas gruesas, pero donde cada uno de los participantes sienta el trabajo efectuado como una fuente de realización personal: el valor de uso y su tiempo se revelan como un mejor producto que su valor de cambio.

El *Logon Didonai* lleva implícito dos exigencias: coherencia interna y encuentro con lo existente. Ambas despiertan nuevas cuestiones, llevando por esta razón nuestro trabajo, como el de la ciudad, a una interrogación sin fin, a una sucesión, a un flujo indomable como el tiempo, con respecto al cual las reflexiones de Jorge Luis Borges recordándonos a San Agustín son esclarecedores: ¿Qué es el tiempo? Si no me lo preguntan, lo sé. Si me lo preguntan lo ignoro… no en el tiempo, sino con tiempo es cómo el mundo empezó a ser, constituyéndose todo desde entonces, incluido el individuo, la ciudad y la política, en un flujo incesante[1]. Flujo representativo complejo de las interacciones humanas, de su movimiento, como ocurre hoy en el mercado capitalista, el mercado como institución social, donde, según la forma cómo se dan esas interacciones, dichos flujos incesantes determinan los precios básicos que, como es sabido, por su gran impacto, influyen y condicionan el movimiento del resto de los precios de la economía y por esta vía marcan las posibilidades del desarrollo humano en la ciudad.

Es forzoso destacar en este sentido que este texto no se puede entender sin los trabajos que la oficina de UN-Habitat en Colombia ha efectuado desde su creación. El estudio de necesidades contenido en *Hábitat y desarrollo humano*, presentado en 2004, ofrece una conceptualización del hábitat y la vivienda y una lectura del déficit de ésta. El libro sobre la *Formulación y aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia. Una práctica colectiva hecha realidad*, de 2005, explica los fundamentos de ésta y da luz sobre la forma de implementarla en los territorios del país. *Hábitat y Pobreza*, publicado en 2006, analiza, por su parte, el cumplimiento de los objetivos del milenio desde una perspectiva urbana, con un énfasis en Bogotá. Los textos *La microfinanciación de la vivienda*, de 2006, *Hábitat y financiación*, de 2007, y *Hábitat y el desafío de las microfinanzas*, de 2008, se ocupan de los límites del sistema financiero tradicional colombiano para el acceso de un porcentaje significativo de la población tanto en materia de microcréditos productivos, que permitan desarrollar negocios y aumentar así los ingresos, como de créditos hipotecarios, ofreciendo alternativas para su mitigación. El libro *Hábitat y espacio público* subraya en relación con lo anterior las dificultades estructurales que encuentran muchos colombianos para acceder a un empleo formal de calidad, engrosando una informalidad desventajosa tanto desde el punto de vista individual como colectivo. El *Libro blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá* expresa finalmente la importancia del consenso de todos los actores relevantes, dando un ejemplo de cómo construirlo.

Como parte de los compromisos adquiridos con la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través del Memorando de Entendimiento solicitado al

1 BORGES, J. L.: ***Borges oral***. **Alianza, Madrid, 1988, pp. 82.**

PNUD, amparado en el Proyecto COL/41657, dirigido por Rocío Sañudo y coordinado por Luis Fernando Pineda, sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bogotá, se desarrollaron además los libros *Espacio Público y Derecho a la Ciudad*, que presenta este concepto y lo despliega en el análisis de la gestión del espacio público físico, y en particular de su ocupación comercial informal, y *Hábitat y Seguridad Urbana*, que aplica la visión general de la Agencia en materia de seguridad urbana a Bogotá. Ante el agotamiento de los recursos establecidos por el proyecto, y tras la celebración de una reunión para el cierre de éste entre el PNUD, UN-Habitat y la Secretaría de Gobierno Distrital, UN-Habitat ofrece este texto como un valor agregado de la asistencia técnica prestada, entregando una profundización y extensión de los compromisos adquiridos y entregados a la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Este libro recoge, articula y amplía en este marco todos estos documentos y sobre todo procesos, elaborando y ofreciendo un marco útil para el análisis de los efectos de la urbanización y la gestión de este proceso a nivel mundial, latinoamericano, colombiano y bogotano. En ese sentido, el texto que entregamos a los lectores es un precedente útil para el Informe que UN-Habitat realizará sobre la situación de las ciudades en América Latina como parte de la organización del Foro Urbano Mundial en la región en 2010.

UN-Habitat agradece a todos los que de una manera u otra hicieron que este texto pueda ahora estar ante su juicio. El apoyo de Andrés Alonso en algunas consideraciones medioambientales y las estadísticas de Bogotá fue relevante. El acompañamiento de David Buitrago, en lo relativo a los planes estratégicos, Jorge Centanaro, en la esfera estadística, Hernando Gómez Serrano, en la segmentación del hábitat, Diana Puerta, en el análisis del POT de Bogotá y el estudio de necesidades en Bosa, Eric Wysss, en la política distrital de ciudadanos habitantes de calle, y Johan Avendaño, en la cartografía, aunque más puntual, fue también capital. Felipe Colmenares colaboró en la obtención y procesamiento de la información estadística.

El PNUD y Gabriel Amado en particular contribuyeron asimismo a la realización de este documento. Jorge Iván González, Humberto Molina, Jorge Hernán Cárdenas y Andrea Arboleda, del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá; Carlos Córdoba, de Bogotá Cómo Vamos; Diego Echeverri y Clemencia Escallón, de la Mesa VIS; Ricardo Navarrete, de la Sociedad Colombiana de Arquitectos; Alejandro Florián, de Fedevivienda; Carlos Camacho y Hugo Gutiérrez, de la Cruz Roja; y Jorge Torres, del CENAC, fueron grandes interlocutores en todo el proceso. A todos ellos nuestro más sincero reconocimiento.

Una reflexión final. La economía se mueve por ideas e ideas encarnadas en expectativas y valores. No podemos desconocer nuestras actuales dificultades y para ello

debemos ser claros en nuestros diagnósticos. El mundo se urbaniza a pasos nunca antes vistos, adquiriendo la ciudad cada vez mayor protagonismo. La vida se vuelve citadina y el campo es penetrado ya no, como lo hizo en la primera ola de la urbanización, por la radio, sino por la televisión, que al penetrar la psique campesina cambia su emocionar y la imagen se hace mas fuerte e intangible al tiempo que las formas de vida urbana son anheladas cada vez por una mayor parte de la población campesina, llevándonos a discutir nuevamente qué tipo de sistema económico-social será capaz de traer el máximo bienestar para la mayor cantidad de gente.

La penetración de la vida campesina no se produce solamente por medio de la imagen televisiva, sino también a través de las tecnologías de la información y la comunicación, las infraestructuras físicas, las vías y los nuevos sistemas de movilidad. Por ello la respuesta al nuevo modelo político no provendrá de los modelos totalitarios que se esfumaron con la caída del muro de Berlín, ni con los que se implementaron con fuerza casi religiosa con los fundamentalismos salidos de la crisis política posterior a los ataques terroristas a la ciudad de New York y las crisis de las hipotecas tóxicas de capitalismo de casino Ponzi ideado en las calles de Wall Street.

La democracia liberal es inadecuada para la realización integral de los derechos humanos. Su concepción procedimental e instrumentalista del ser humano como agente racional, comportándose como el *homo economicus* de la teoría económica, confunde al individuo con el mercado. Igual lo es la democracia comunitarista, que, al preferir al colectivo, sacrifica los derechos de la persona a nombre de un abstracto principio de interés colectivo. El reto es crear un espacio para el desarrollo humano donde la justicia y la libertad se puedan "realizar" por medio de los procedimientos democráticos propios de una constitución social de derecho. El nuevo modelo político debe incorporar la destrucción-creativa de Schumpeter, utilizando la gran capacidad de los mercados libres para producir riquezas, pero con una intervención regulada, impuesta desde afuera, en un nuevo reformismo donde las mayorías logren integrarse efectivamente en un Estado democrático cambiando las formas de vida y valorando diferencialmente el ser y el tener, en un proceso lento al final del cual se consiga mayor autonomía.

Después de muchas aventuras por sobrevivir, el ser humano creó a Dios, y con él buena parte del mundo habitado psíquicamente, el universo con sus estrellas, la tierra con sus criaturas vivientes, las células, los pájaros y los tigres. También creó la ciudad y con ella la política y después la economía y sus "misterios": las instituciones y las significaciones imaginarias sociales que la soportan y la cohesionan dando sentido a la vida individual y colectiva de una forma cambiante y permanente.

Hemos creado a Dios y de su mano hemos llegado al postulado "científico" de la creación en el universo y de su evolución por medio de sistemas moleculares

autorreproductores que coevolucionan interactuando unos con otros, haciendo emerger preadaptaciones darwinianas que crean rasgos que no podíamos ver ni predecir: ideas creadas para dar sentido al mundo que nos rodea.

La psicología individual y de masas, con sus efectos imitación y demostración guiando las interacciones humanas, acelerarán, por la vía intangible e inmanente de las significaciones imaginarias de la sociedad, no sólo la transformación de las formas de vida del pasado, sino también, si anteponemos la lucidez, las formas de vida largamente preparadas por la pantalla del televisor que han llevado a una expansión victoriosa de la minoría de edad, la tontería, la banalidad y bebequizacion del ser humano, rescatando la discusión política y con ella la creación de la *polis ciudadana*, cubriendo en un nuevo derecho a los habitantes del campo y de la ciudad en este extenso despertar de la urbe. Debemos reconocer nuestras dificultades si queremos superarlas y para ello es bueno no olvidar que la posibilidad como principio de realidad es clave para entender la vida humana. Para tal fin cómo no recordar al poeta Antonio Machado: "no podemos esperar que el viento sople sobre nuestras velas, queremos y debemos orientar las velas hasta donde sopla el viento"

Fabio Giraldo Isaza.

URBANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO

URBANIZACIÓN Y DESARROLLO HUMANO

POLÍTICAS PARA UN MUNDO DE CIUDADES

PARTE 1

CAPÍTULO 1

AGLOMERACIÓN Y DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Aglomeración y desarrollo humano sostenible

1.1 URBANIZACIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS PROMESAS DEL MILENIO

Vivimos en un mundo crecientemente poblado, con notables bolsas de pobreza a pesar del incremento del PIB per capita mundial, y ambientalmente insostenible.

La población mundial aumenta, en efecto, aceleradamente, especialmente en regiones con escasa capacidad económica e institucional para garantizar el desarrollo humano de las personas, en forma en que si no se adoptan políticas públicas para ayudar a las familias pobres a reducir voluntariamente las tasas de natalidad, la población mundial estimada para 2050 se situará en nueve mil millones o más, muy lejos de los ocho mil millones de habitantes que la mayoría de demógrafos considera apropiados[2].

La demografía, la economía y el medio ambiente son los tres grandes retos del milenio.

Por otro lado, el crecimiento del PIB per capita mundial, que de acuerdo con Sachs se ha multiplicado por ocho desde 1950, no ha impedido que más de un 15% de la población mundial se halle en condiciones de pobreza extrema, esto es, con posibilidades precarias de ejercer el control sobre su propia vida[3].

El ascenso de la población y la producción mundial en ausencia de modelos de asentamiento y tecnologías suficientemente sostenibles han multiplicado además la presión sobre el medio ambiente, generando un cambio climático de consecuencias aún imprevisibles.

---

2 Vid.: SACHS, J.: *Economía para un planeta abarrotado*, Random House Mondadori, Bogotá, 2008, pp. 36, 91, 101 y 202.

3 Ibídem, pp. 37 y 21, respectivamente.

Si concebimos el desarrollo humano como la ampliación de las capacidades, esto es, de la combinación de las cosas valiosas que las personas pueden hacer o ser[4], la gestión de la demografía, la economía política, con un esfuerzo inusitado en la equidad, y el manejo integral del medio ambiente conforman los tres grandes retos del milenio no hace mucho inaugurado.

Pesimistas y optimistas debaten la posibilidad de superar estos y otros desafíos. Su abordaje fructífero y la implementación del desarrollo humano es, sin embargo, más viable de lo que a menudo se cree.

A nivel instrumental, existen, en efecto, estrategias técnicamente sencillas y financieramente asequibles para abordarlos con éxito. Como subraya Sachs, "la conversión de nuestro sistema energético global… en un sistema energético sostenible en el que el cambio climático esté bajo control, tendría probablemente un coste inferior al 1 por ciento de la renta mundial anual; la adopción de una política demográfica audaz que reduzca el crecimiento desorbitado de los países más pobres costaría menos del 0,1 por ciento de la renta anual de los países ricos; y… acabar con la pobreza extrema… exigiría menos del 1 por ciento de la renta anual del mundo rico… (y esa modesta transferencia… sería incluso temporal y se prolongaría tal vez únicamente hasta 2025)"[5].

Técnica y financieramente los retos son asumibles. Lo que se requiere es el compromiso político. Las Promesas del Milenio marcan el camino.

Lo que se requiere es una nueva forma de ver y de actuar que abrace la cooperación y concrete en la práctica los compromisos globales en pro del desarrollo humano al interior y entre los ámbitos locales, nacionales e internacionales, públicos y privados. Lo más complejo resulta el orden cualitativo, esto es, el político, en el sentido de afianzar las instituciones y estimular la participación que, fundadas en el reconocimiento del otro, salvaguardan y animan una democracia concebida como la mejor forma de ampliar la calidad de vida individual y colectiva, material y subjetiva.

Desde hace décadas, se han venido adoptando acciones en ese camino. Las cumbres y acuerdos de Naciones Unidas que comprometen esfuerzos de manera especí-

4 Para la noción de desarrollo humano, vid.: SEN, A.: *Development as freedom*, Oxford University Press, Oxford, 2003, y NUSSBAUM, M.: *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, Paidós, Barcelona, 2007. Nos extenderemos sobre su contenido más adelante en este libro.

5 SACHS, J.: *Economía para un planeta abarrotado*, Random House Mondadori, Bogotá, 2008, p. 29.

fica y coordinada han sido capitales al respecto. De manera directa, se destacan, a esos efectos, dados los factores identificados, y por orden cronológico la Cumbre y el Acuerdo de Río de Janeiro sobre medio ambiente; el Programa de Acción de El Cairo sobre población y desarrollo; y la Declaración del Milenio que instituye los Objetivos de Desarrollo del Milenio que, integrando los puntos anteriores en una agenda más extensa, se centran en la reducción de las distintas dimensiones de la pobreza, particularmente de la extrema.

Tomando como base las investigaciones del Club de Roma en la década de los setenta y del Informe Bruntland que las adoptó en 1987, la Conferencia Internacional sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992 señaló una serie de principios para garantizar coordinadamente la sostenibilidad ambiental, destacando, entre otros, el esfuerzo por establecer la interrelación entre el desarrollo sostenible y el derecho al desarrollo, así como la vinculación del desarrollo sostenible con las políticas demográficas y la lucha contra la pobreza.

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en El Cairo en 1994 resaltó, por su parte, los numerosos vínculos entre las variables poblacionales y el desarrollo, abogando por metas concretas, como que la planificación familiar esté al alcance de toda la población para el año 2015, en el marco de un criterio ampliado en materia de derechos y salud reproductiva.

Finalmente, en el año 2000, en Nueva York, todos los Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieron, a través de la Declaración del Milenio, a alcanzar ocho objetivos, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con el fin de fomentar y sostener el desarrollo y mitigar o eliminar, según sus distintas manifestaciones, la pobreza[6]. Éstos están constituidos en particular por i.) la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, ii.) el logro de la educación primaria universal, iii) la promoción de la igualdad de género y la autonomía de la mujer, iv.) la reducción de la mortalidad infantil, v.) la mejora de la salud sexual y reproductiva, vi.) el combate del VIH/SIDA, la malaria y el dengue, vii.) la garantía de la sostenibilidad ambiental, y viii.) el fomento de una sociedad mundial para el desarrollo.

Los ODM deben entenderse, en ese sentido, como un programa de desarrollo humano progresivo que pretende la realización de transformaciones profundas en

6 La Declaración fue aprobada por los 189 países miembros de la Organización y firmada por 147 jefes de Estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio, probablemente la reunión de jefes de Estado y gobierno más grande llevada a cabo en la historia.

diversas esferas y ámbitos[7]. A esos efectos, los ocho objetivos y las 48 metas en las que éstos se desglosan son cuantificables y establecen el año 2015 como límite temporal para su cumplimiento. Es importante anotar que, aunque son definidos de manera independiente, los ODM no pueden ni deben entenderse ni abordarse separadamente. Todos están interrelacionados, de modo que el incumplimiento de alguno pone en riesgo el logro de otros. Es por ello que los ODM constituyen el compromiso y el indicador del éxito de todas y cada una de las distintas agencias que conforman el sistema de las Naciones Unidas.

La moderación del crecimiento de la población mundial, particularmente de los países más pobres, la reducción de la pobreza, especialmente de la extrema, y la adopción y desarrollo mundial de modelos y tecnologías sostenibles constituyen en este escenario lo que podríamos denominar, siguiendo a Sachs, las Promesas del Milenio en el marco de la realización del desarrollo humano.

A pesar de que hasta ahora los logros han diferido en las distintas regiones del mundo, gracias a las acciones concretas derivadas de los compromisos asumidos en el contexto de las cumbres, éste ha alcanzado como un todo avances sustanciales, disminuyendo la proporción de personas viviendo en la pobreza extrema de cerca de un tercio a menos de un quinto entre 1990 y 2004; aumentando el nivel de matrículas en el mundo en desarrollo del 80 al 88 por ciento de 1991 a 2005; creciendo, aún lentamente, la participación política de la mujer, incluso en países donde no había históricamente mujeres en el parlamento; reduciéndose globalmente la mortalidad infantil, especialmente la causada por el sarampión; o expandiendo, entre otras, las intervenciones claves para controlar la malaria[8].

Los desafíos son, con todo, todavía enormes, muriendo aproximadamente medio millón de mujeres cada año por complicaciones prevenibles en el embarazo y en el parto; careciendo cerca de la mitad de la población en el mundo en desarrollo de saneamiento básico; y afectando el cambio climático con mayor fuerza a las regiones más pobres, entre otros[9].

La crisis económica internacional que azota la mayoría de las economías del planeta amplificará además los desafíos y reducirá probablemente los esfuerzos consagrados a garantizar el desarrollo humano global, implicando retrocesos en lo hasta ahora avanzado.

---

7 Para un análisis más detenido de la relación de los ODM con la pobreza, así como de ésta con las condiciones y la naturaleza del hábitat, vid.: GIRALDO, F., GARCÍA, J., BATEMAN, A., Y ALONSO, A.: *Hábitat y pobreza. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la ciudad*, UN-Habitat, Bogotá, 2006.

8 Organización de las Naciones Unidas (ONU): *The millennium development goals report 2007*, ONU, Nueva York, 2007, p. 4.

9 Ibídem.

En esta línea, la última previsión del crecimiento económico mundial realizada por el Banco Mundial augura para 2009 una contracción de la economía de un 1,7%, esperándose una moderada recuperación en el 2010, aunque aún en un contexto de incertidumbre acerca del comportamiento de algunas variables, como los efectos de las decisiones que han tomado los Gobiernos y los organismos multilaterales[10].

En concordancia con lo anterior, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que, si la crisis no se profundiza, la tasa de desempleo mundial podría situarse en el 6,5% de la población activa, agregándose 30 millones de personas a las ya desempleadas, y completando un total de 210 millones, mientras la tasa se ampliaría al 7,1 %, los nuevos desempleados a 50 millones y el total a 250 millones, si la crisis se ahonda[11].

En el momento de enviar este libro a la imprenta el FMI revisó además a la baja sus "perspectivas" y proyecciones económicas mundiales para el 2009. Los efectos previsibles del precario crecimiento económico a nivel global sobre los índices de pobreza son muy desalentadores. Si el deterioro en la economía mundial se mantiene es poco probable que se puedan cumplir en muchos países pobres del mundo los ODM, cuyo primer objetivo, erradicar la pobreza y el hambre, será el más impactado con el frenazo que sufre la economía mundial.

La crisis económica amplificará los desafíos. Es preciso, más que nunca, reforzar los compromisos y optimizar los esfuerzos.

En el ámbito del desarrollo, numerosos analistas previenen además del recorte o la congelación, en este escenario, de la ayuda internacional de la mayoría de los países desarrollados a los más necesitados, ubicados con frecuencia fuera de sus fronteras. Según el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, el conjunto de donantes aumentó en 2008 ligeramente sus aportaciones, congelándolas en la práctica[12].

Lo importante en este contexto es reforzar los compromisos y optimizar los esfuerzos. Hay que ampliar y honrar los primeros y lograr que los segundos sean lo más eficientes posible. El modo en que los retos del Milenio se despliegan en

10 Esta actualización también estima un comportamiento negativo para América Latina, esperando para el 2009 una caída del 0,7%. BANCO MUNDIAL: *Perspectivas económicas mundiales 2009. Actualización de las proyecciones 30 de marzo de 2009*, Banco Mundial, Washington, 2009.

11 La OIT considera que en América Latina se pondrían perder entre 1'5 y 2'4 millones de puestos de trabajo en el periodo. Nos ocuparemos de la crisis financiera internacional más detenidamente en el epílogo. Vid.: Organización Internacional del Trabajo (OIT): *Tendencias mundiales de empleo 2009*, OIT, Ginebra, 2009.

12 www.ocde.org/dac

el territorio es en este sentido vital para elucidar las acciones concretas que permitan cumplir y realizar las Promesas del Milenio ya descritas. Más que un mundo global, habitamos de hecho un planeta glocal, esto es, en el que la interacción entre espacios locales disímiles constituye lo que habitualmente consideramos global. La distribución de los retos en los ámbitos rurales y urbanos merece a los efectos de avanzar en la consecución de las Promesas especial atención.

Es significativo a este respecto que, al tiempo que vivimos en un mundo por primera vez mayoritariamente urbano, el 75% de los pobres del mundo habite en zonas rurales. Los países más pobres, ubicados sobre todo en el África Sub sahariana, son, en efecto, fundamentalmente agrícolas. En los países en proceso de desarrollo, situados mayoritariamente en Asia Meridional, con la presencia destacada de China e India, pero también en otras partes del mundo, como el norte de África, la gran mayoría de los pobres reside asimismo en las zonas rurales. En los países urbanizados, la mayor parte de los cuales se ubica, además de en Norteamérica, Europa Occidental y Asia Nororiental, en América Latina y el Caribe, Europa Oriental y Asia Central, aunque la mayor parte de los pobres reside porcentualmente en zonas urbanas, las tasas más altas de pobreza se registran en las zonas rurales[13].

Un estudio de la relación existente entre los niveles de pobreza en términos de desarrollo humano (HPI-1), que mide la privación en los tres componentes básicos del desarrollo humano (vida larga y saludable, educación y nivel de vida digna)[14], y los niveles de urbanización ilustra nítidamente una correlación negativa significativa, ampliándose el nivel de pobreza cuanto menor es el grado de urbanización, o aumentando, si se prefiere, la primera cuanto mayor es el carácter rural del continente, la región, el país, la provincia o el municipio.

---

13 En promedio, el sector agrícola representa en los primeros el 65% del empleo y el 32% del crecimiento del PIB, mientras en los segundos aporta en promedio sólo el 7% del crecimiento de su PIB, y en los terceros tan sólo al 5% del crecimiento del PIB, significando en todo caso las agroindustrias y el sector de la alimentación hasta un tercio de éste. Vid.: BANCO MUNDIAL: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, Banco Mundial, Washington, 2008.

14 En particular, el índice de pobreza humana (IPH-1) considera la vulnerabilidad de morir a una edad temprana; la exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, medida según la tasa de analfabetismo de adultos; y la falta de acceso a recursos económicos generales.

Mapa 1.1. Pobreza humana y urbanización en el mundo. 2005. Los niveles de pobreza se encuentran inversamente relacionados con el grado de urbanización de los espacios geográficos, en este caso de los países. Entre mayor tiende a ser el grado de urbanización, menor tiende a ser la pobreza. Fuente: PNUD. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

Lejos de ser una coincidencia, esto constituye un patrón histórico. El proceso de densificación demográfico, económico e institucional viene en efecto históricamente ligado a un proceso de desarrollo humano. Éste se asocia con la división del trabajo y la especialización, y por tanto con una densidad que se logra a través de i.) la aglomeración física en las ciudades, ii.) la integración económica, esto es, la combinación de una cierta coherencia en la base institucional, que reduce los costos de transacción, y una infraestructura física de conectividad, que reduce los costos de comunicación y de transporte, o, generalmente, iii.) de la interacción de las dos[15].

Aunque la agricultura es importante para la subsistencia, la generación de ingreso rural y para regiones específicas de un país, el crecimiento y el desarrollo de éstos pasa por que ésta tenga un peso económico cada vez menor. Si en los países de ingreso alto el sector servicios es el más representativo, en los de ingreso medio éste suele ser el industrial. Como señala el *Informe sobre el desarrollo mundial* del Banco

15 El reciente *Informe sobre desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica* del Banco Mundial, con el que coincidimos en su visión general, destaca tres formas de concentración, subrayando, además de la aglomeración física y la integración económica, la movilidad. En nuestra opinión, ésta no constituye un factor, sino un subfactor de la concentración, siendo sustantiva solamente en la medida en que contribuye o hace parte de la aglomeración física o la integración económica. Más que un factor en sí mismo, la movilidad de la mano de obra y de los bienes y la información es, ciertamente, un presupuesto de la aglomeración física y la integración económica, respectivamente. Vid.: BANCO MUNDIAL: *Informe sobre desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*, Banco Mundial, Washington, 2009.

Mundial en 2008, "las actividades rurales son de escala demasiado pequeña para generar suficientes excedentes para la exportación, o, en casos en los que la producción agrícola tenga la escala suficiente, sólo beneficia a unos pocos terratenientes o negocios de agro. (…) Cada región del mundo exitosa ha hecho, en algún punto, ganancias significativas y de base amplia con manufacturas básicas intensivas en mano de obra"[16]. Y éstas, como veremos más tarde, están ligadas a la combinación de la concentración física y la integración económica de las personas y las actividades. Éstas son en realidad los índices en términos globales de la reducción de la pobreza y la ampliación del desarrollo humano.

Es en todo caso importante anotar antes de avanzar que existen diferencias internacionales sustantivas en las definiciones y criterios de medición de lo que constituye un área urbana. Por esa razón el Banco Mundial apuesta en su último informe mundial por la construcción de una medida uniforme de aglomeración que, como logró en su momento con la medición de pobreza de uno y dos dólares diarios, permita efectuar comparaciones y agregación internacional de las estadísticas. El índice de aglomeración del Banco Mundial considera que una zona es urbana cuando: i) su población es mayor de 50000 habitantes; ii) su densidad de población es superior a 150 habitantes por kilómetro cuadrado); y iii) el tiempo de viaje por carretera a la ciudad grande más cercana es inferior a los 60 minutos. Bajo esta metodología algunos países, como Colombia, Brasil o Argentina, se caracterizan por un grado de aglomeración menor al grado de urbanización que con su metodología determinan, mientras en otros, como Vietnam, India o Bangladesh, ocurre lo contrario.

La concentración física y la integración económica son y deberán ser las claves de la ampliación del desarrollo humano

Lo que parece evidente, en cualquier caso, es que la densificación y así la aglomeración física y la integración institucional y comercial deberían ser también las apuestas de aquellos que buscamos dar cumplimiento a las Promesas del Milenio. Resulta equívoco identificar, en este sentido, el equilibrio desde el punto de vista de las capacidades con el equilibrio desde el punto de vista geográfico. Impulsar la dispersión geográfica lesiona, y no estimula, tanto el crecimiento económico como, en su concepción más amplia, el desarrollo humano. El desarrollo requiere en efecto cierto grado de aglomeración física y cierto grado de integración comercial. En los países escasamente urbanizados, el proceso de urbanización es por ello indispensable como forma de impulsar la integración física y comunicacional.

16 Ibídem, p. 118.

En un primer momento, el proceso de desarrollo dará ciertamente lugar a divergencias entre las zonas más avanzadas que se densifican, como las ciudades, y aquellas en el campo que pierden población, e incluso entre aquellas, como los tugurios, que reciben la población con menor especialización y aquellas que integran los sectores con mayor formación, como los barrios dinámicos de las ciudades.

Pero esta es la forma más expedita de erradicar la pobreza que mata. Aunque las diferencias aumenten entre los pobres y los ricos, los primeros se benefician más de lo que harían si el proceso de densificación nunca ocurriese. Y con la ayuda de políticas públicas bien diseñadas y mejor ejecutadas que garanticen el acceso de todas las personas a instituciones y redes de conectividad básicas, la convergencia entre regiones y entre poblaciones de un mismo lugar sucede más pronto que tarde. Si combatir la concentración equivale a combatir las fuentes de la prosperidad, en el sentido de debilitar los motivos relacionados con la densidad por los que ésta se da, no extender las instituciones y no trazar redes integradoras que favorezcan la movilidad de personas, bienes e ideas entre ellas perjudica tanto la división del trabajo y la especialización, y así la eficiencia, como la equidad, y por consiguiente la eficacia de las políticas y los programas orientados al desarrollo humano.

El objetivo político de reducir la pobreza rural no invita a concentrarse en el desarrollo rural, sino en el desarrollo urbano.

Es preciso ser conscientes de que distraer los incentivos no hace sino retrasar aquello que buscamos. Promover el desarrollo agrícola e incentivar que la mayoría de la gente que habita en el ámbito rural permanezca en él es efectivamente una contradicción si el objetivo es reducir la pobreza o, en términos más extensos, ampliar las capacidades, siendo por ello sustantivo recomendar la lectura sobre el particular del libro de Currie *Urbanización y Desarrollo*[17] que reflexiona no tanto sobre el crecimiento económico en abstracto, sino sobre las políticas de desarrollo, abordando específicamente la cuestión rural-urbana.

Tal como éste sostenía, dada la diferencia entre la productividad agrícola y urbana, es no sólo más fructífero, sino más conveniente estimular la migración de los trabajadores hacia las fuentes de trabajo que la del trabajo hacia los trabajadores. En efecto, si por un lado el aumento de la productividad agrícola hace que se requieran menos trabajadores para producir la misma cantidad de bienes, por otro las elasticidades precio e ingreso de la demanda sobre productos agrícolas hacen que los mayo-

17 Vid.: CURRIE, L.: *Urbanización y desarrollo. un diseño para el crecimiento metropolitano*, cámara colombiana de la construcción (CAMACOL), Bogotá, 1998; y "Los objetivos del desarrollo", *Cuadernos de Economía. Homenaje a Lauchlin Currie*, Universidad Nacional de Colombia, Vol. XIII, no. 18-19, Bogotá, 1993.

res ingresos no se transformen en la misma proporción en mayor demanda de productos agrícolas, sino en una mayor demanda de manufacturas y después, con y en el transcurso del cambio estructural de éstas a los servicios.

Si la población rural se mantiene ante estos dos recomendables eventos en el lugar en el que reside, se produce un exceso de trabajadores, una caída de los salarios y, finalmente, el empobrecimiento generalizado de la población. Los objetivos de política y las políticas no son equivalentes, de modo que el objetivo político de reducir la pobreza rural no invita a concentrarse en el desarrollo rural, sino en el desarrollo urbano.

Es preciso tener presente en este sentido que el desarrollo rural y particularmente el aumento de la productividad agrícola son procesos que actúan como detonantes del proceso de urbanización, siendo procesos complementarios para el desarrollo humano[18].

Una estrategia de desarrollo sensata para cualquier país en desarrollo exige por ello no sólo prestar atención, sino articular el desarrollo rural, vinculado sobre todo al sector agrícola, con el desarrollo urbano, asociado con los sectores de servicios y manufacturas, a través de una extensión de las instituciones, que garantice una calidad de vida digna en todo los lugares, y una red nacional de infraestructuras (carreteras, electricidad, telecomunicaciones), que conecte tanto todos los sectores productivos (de alto y módico valor agregado) y las áreas geográficas (rurales y urbanas, asentamientos –barrios, ciudades, regiones- precarios y prósperos) entre sí como éstas con sus vecinas y con los mercados mundiales, variando los énfasis en relación con la clasificación realizada más arriba[19].

El desafío consiste en efecto, en incrementar la productividad del sector de los alimentos básicos, ofrecer incentivos para diversificar y volcar la actividad agrícola a los productos hortícolas, avícolas, pesqueros y lácteos de alto valor, a través de reformas en los precios o la reestructuración de las subvenciones a los cereales, cuyos mercados están en expansión, y generar empleos en la economía rural no agrícola, al mismo tiempo, pero con diferentes intensidades en el corto plazo, en función del carácter actualmente rural o urbano del país, y con mayor énfasis en el medio y largo plazo en todos ellos, incluyendo el corto en el de los ya urbanos, que se mejora la economía urbana y la inserción en ella de los inmigrantes causados, por definición, por esta revolución de la agricultura de alto valor.

---

18 Vid., asimismo a este respecto: BANCO MUNDIAL: *Informe sobre desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*. Banco Mundial, Washington, 2008.

19 Vid.: SACHS, J.: *Economía para un planeta abarrotado*, Random House Mondadori, Bogotá, 2008, p. 297.

Es forzoso acentuar que esto no menosprecia el papel de la agricultura, ni mucho menos, como veremos en los capítulos II y III, de los agricultores o los que de manera más general residen en áreas rurales. Aunque su participación en el PIB vaya siendo cada vez más marginal a medida que los países se urbanizan, la agricultura y la labor de aquellos que a ésta se dedican es sin duda esencial en términos estratégicos, al depender nuestra vida, como del agua, decisivamente de ella. Durante siglos hemos en efecto vivido sin productos industriales y sin servicios comerciales, financieros y tecnológicos, contando sin embargo desde los inicios mismos de la vida psíquico-animal y humana con la presencia básica de productos para alimentarnos primero y con la agricultura después. Si no es serio imaginar un mundo crecientemente urbanizado sin la presencia activa de la agricultura y de los agricultores, lo que aquí sugerimos es el aumento de su eficiencia más que el de su superficie, extendiendo los beneficios demográficos, económicos, sociales, políticos y culturales de la urbanización tanto a los nuevos residentes urbanos desplazados por el aumento de la productividad agrícola como a aquellos pocos que en virtud de su eficiencia se queden en el campo.

Enfocado en una América Latina donde la población y la pobreza son mayormente urbanas, este texto se concentra, en este escenario, en el desarrollo urbano. En el medio y largo plazo en los países hoy mayormente rurales, y en el corto, medio y largo plazo en los países mayormente urbanos, el hecho de que la mitad de la población mundial viva actualmente en ciudades y se estime que cerca del 60 por ciento de ésta sea urbana en 2030 apunta, dada su potencia y magnitud, siendo éste el núcleo de este libro, mucho más que a un contexto, a una línea de acción.

Ni la moderación del crecimiento demográfico, ni la reducción de la pobreza, ni la sostenibilidad ambiental, ni, de modo más general, el desarrollo humano pueden ser ajenos al proceso de urbanización. A lo largo de la historia éste se ha asociado efectivamente con una transición demográfica, un incremento de la productividad, una reducción de la pobreza de ingreso y, más recientemente, con una menor presión ambiental y, así, de modo más integral, con un aumento de las capacidades y funcionamientos de los seres humanos.

En el ámbito empírico se puede observar, por ejemplo, cómo las tasas de natalidad y mortalidad son, en efecto, claramente más bajas y el acceso a la salud sexual y reproductiva nítidamente mayor en los centros urbanos.

Aunque la pobreza se ha urbanizado, no es muy lúcido confundir, por otra parte, urbanización y pobreza, siendo capital distinguir para ese propósito la participación de la pobreza urbana en el total de la pobreza y la contribución de la urbanización a la pobreza, respondiendo el aumento en términos absolutos de la primera no a la urbanización en sí misma, sino al crecimiento demográfico urbano, esto es, al incremento absoluto de la población urbana. Bien gestionada, la urbanización es, no en vano, dadas las ventajas económicas, políticas, sociales y culturales intrínsecas de las ciudades que estudiaremos

más adelante, un extraordinario factor reductor de pobreza, constituyendo de modo sustantivo, y no meramente albergando, las promesas de desarrollo humano.

Frente a la visión tradicional que afirma que la sostenibilidad ambiental sólo puede alcanzarse reduciendo el consumo de los países ricos y permitiendo un modesto incremento para los países pobres, el aumento de la renta y el consumo puede ser compensado, finalmente, con la estabilización, o una notable moderación, del crecimiento poblacional y la adopción e implementación de modelos de desarrollo y tecnologías sostenibles que produzcan un bajo impacto ambiental por unidad de renta, lo que gracias a las economías de escala tiene mayores posibilidades de lograrse y se está de hecho logrando cada vez más con y en la gestión urbana.

La urbanización viene, en resumen, de la mano de un incremento del desarrollo humano en su sentido más oficial, tal como se puede apreciar en la gráfica 1.1. Aunque en principio éste incorpora todos los procesos y resultados que aumentan la libertad de las personas, variando éstos en el tiempo y en el espacio, por cuestiones de significancia y disponibilidad de información, en general se suelen considerar varias dimensiones estratégicas básicas. De acuerdo con Naciones Unidas y Amartya Sen, el desarrollo humano suele entenderse en primera instancia como la "construcción y disfrute" de una vida larga y saludable, con acceso al conocimiento y a los recursos necesarios para un nivel de vida decente. El Índice de Desarrollo Humano considera a estos efectos el PIB per cápita, la esperanza de vida y la tasa de alfabetización.

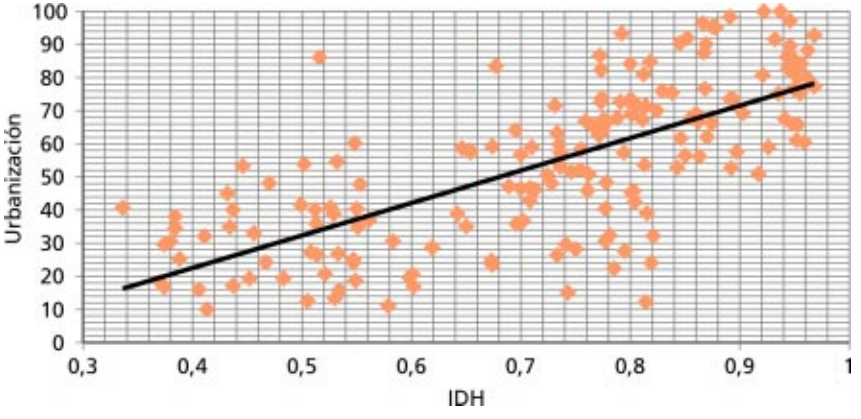


Gráfico 1.1. Índice de desarrollo humano y urbanización en el mundo. 2008. La urbanización se encuentra fuerte y positivamente correlacionada con el índice de desarrollo humano. Entre mayor es el grado de urbanización de un espacio geográfico, en este caso un país, mayor tiende a ser su nivel de desarrollo humano. Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2008. Cálculos: UN-Habitat/ Colombia.

Es en esa línea en la que la gestión urbana y, en ese sentido, la reflexión sobre la ciudad en general y cada ciudad particular adquiere un lugar protagónico. Las acciones que, bajo el mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas de promover pueblos y ciudades económicamente eficientes, socialmente equitativos y ambientalmente sostenibles, ejecuta la Agencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, conocida como UN-Habitat, contribuyen en este sentido de modo sustantivo a mitigar los obstáculos y multiplicar los avances relativos al cumplimiento de las Promesas del Milenio[20].

Las cumbres de Vancouver, en 1976, y Estambul, en 1996, son en este sentido, capitales[21]. Si la primera, conocida como Hábitat I, puso de relieve la importancia de este tema, la segunda, distinguida como Hábitat II, instituyó el derecho a la vivienda digna en el contexto de asentamientos humanos sustentables, en el entendido de que las perspectivas de aumentar las capacidades de los individuos y enfrentar los problemas económicos, sociales y medioambientales globales serán mayores cuanto mayor sea la combinación de esfuerzos por parte de las comunidades, los gobiernos locales y las alianzas público-privadas-sociedad civil en la creación de estrategias innovadoras e integrales para unas viviendas y asentamientos humanos cada vez más urbanos[22].

La gestión urbana adquiere un lugar protagónico

No sólo el derecho al desarrollo humano sostenible se facilita con la garantía del derecho a la vivienda digna y el derecho a la ciudad que abordaremos en el tercer capítulo, sino que constituyen el mecanismo y la estrategia más expedita para la consecución del desarrollo humano.

A lo largo de la historia, y en concordancia con nuestra conceptualización del hábitat y de la ciudad, las transformaciones más significativas han sido en este senti-

20 Para más información sobre su naturaleza y actividades en el mundo y la región de América Latina y el Caribe, vid., respectivamente: www.unhabitat.org, y www.unhabitat-rolac.org.

21 Los documentos fundacionales de UN-Habitat están integrados por las declaraciones de Vancouver y Estambul, la Agenda Hábitat, la Declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio, y la resolución 56/206 de la Asamblea General.

22 Los compromisos de vivienda digna y asentamientos humanos sostenibles se explicitan en los artículos 2- 4, 11, y 22-26 de la Declaración de Estambul, mientras el marco en el que éstos se pronuncian se manifiesta en los artículos 5-7 y 21 de la misma. Los programas globales de UN-Habitat engloban la vivienda, los asentamientos en su dimensión física (vivienda y entorno), el desarrollo económico, la sostenibilidad, la seguridad, la financiación y la gestión, incluyendo los observatorios urbanos y el intercambio de mejores prácticas. Vid.: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT): *The Vancouver declaration on human settlements*, UN-Habitat, Vancouver, 1976; UN-HABITAT: *The Estambul declaration. The Habitat Agenda Goals and the Principles, Commitments and the global plan of action*, UN-Habitat, Estambul, 1996, pp. 1-20; y www.unhabitat.org.

do multidimensionales, siendo el resultado de la interacción de aspectos demográficos, económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales. La historia biológica y sobre todo la humana es, en realidad, un proceso complejo de creación y destrucción exnihilo del que no podemos dar cuenta por simples o complicados procesos matemáticos acumulativos.

Cuando se trata de describirla, como efectúan la mayoría de los teóricos de la complejidad, entre ellos Wright, destaca que el "aumento" de complejidad, en el sentido de un "incremento" combinado de la especialización y la interdependencia, asociado a estos cambios se ha vinculado en general con lo que en teoría de juegos se conoce como juego de suma no nula, es decir, un juego donde no necesariamente lo que uno gana lo pierde otro, pudiendo ser el balance general positivo[23]. Centrándonos en la ciudad y utilizando este tipo de teorías, ilustraremos en los puntos tres, cuatro, cinco y seis de este capítulo que la urbanización es un proceso complejo de suma positiva.

1.2 AGLOMERACIÓN, RENDIMIENTOS CRECIENTES Y DESARROLLO ECONÓMICO

El análisis de la geografía económica, que no es otra cosa que el estudio de la localización de la población y la actividad económica en el espacio, ayuda a entender la existencia de la ciudad como forma específica de asentamiento y organización espacial.

Si ésta identifica, como señalamos, la aglomeración física y la integración comercial como las dos fuentes de la concentración, la ciudad corresponde a la primera. Podríamos postular inicialmente, de manera tautológica, que en términos económico–espaciales ésta es una concentración espacial de personas y, por tanto, de actividades, entre ellas económicas, cuyo crecimiento responde a las economías de aglomeración, o, lo que es lo mismo, al incremento en productividad y eficiencia derivado del solo hecho de estar juntos.

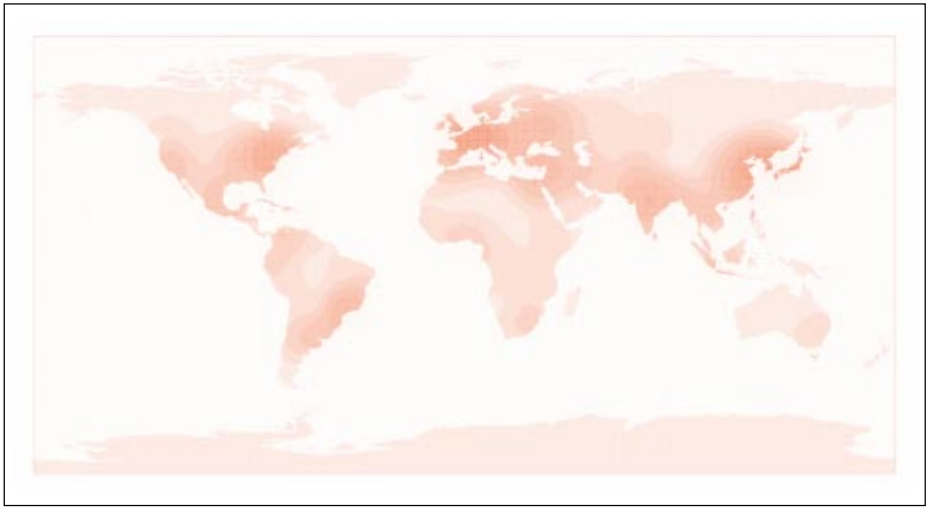
En este sentido, la geografía económica parte de la evidencia empírica de que la población y, por extensión, las actividades económicas están desigualmente distribuidas en el espacio, no siendo el mundo un conglomerado de poblaciones económicamente homogéneas desconectadas, como predeciría el modelo económico neoclásico de la competencia perfecta y los rendimientos decrecientes, sino, por el contrario, un conjunto de unidades económicas de distinta densidad que comercian entre sí.

---

23 "Conforme progresa la historia, los seres humanos acaban practicando juegos de suma no nula con una cantidad creciente de contrincantes. La interdependencia crece y se amplían el horizonte y la profundidad de la complejidad social". WRIGHT, R.: *Nadie pierde. La teoría de juegos y la lógica del destino humano*, Tusquets, Barcelona, 2005, p. 33.

En efecto, aunque estos dos factores pueden ser sustitutos, suelen ser en la práctica complementarios, en el sentido de que la integración económica más fructífera se genera entre aglomeraciones físicas.

Nos centraremos de momento en la aglomeración física, cuya importancia se aprecia en el mapa 1.1, donde la intensidad del color se vincula con la densidad poblacional, pudiéndose observar una notable concentración en la costa este de los EE.UU, alrededor de Nueva York; Brasil, alrededor de Sao Paulo y Río de Janeiro; Europa Occidental; y la costa este de China y Japón. Una distribución similar podría apreciarse en cualquier escala o nivel de resolución, desde un país a una región, y desde ésta a un distrito.



Mapa 1.2. Densidad poblacional en el mundo. 2004. Las áreas más oscuras representan las zonas donde la población se encuentra más concentrada, mientras las áreas con un tono más claro, aquellas con una menor densidad poblacional. Fuente: World Urbanization Prospect. The 2005 revision. Elaboración. UN-Habitat/Colombia.

Esta distribución de la población en el territorio sólo es posible en presencia de rendimientos crecientes, es decir, cuando el incremento de los factores de producción genera un incremento más que proporcional en la producción o, lo que es lo mismo, cuando los costos promedios disminuyen a medida que se incrementa la producción, reduciéndose el costo unitario del producto.

Los rendimientos crecientes se identificaron ya en el libro clásico de economía *La riqueza de las naciones* de Adam Smith, en particular en su célebre ejemplo de la

fábrica de alfileres, donde la división de tareas permitía aumentar la producción por trabajador y la producción total, y reducir el costo promedio de los alfileres[24]. En tanto, como indicamos, los rendimientos crecientes implican costos decrecientes, el supuesto de la competencia perfecta deja de ser una regla para convertirse en excepción. Con los rendimientos crecientes, el agente que entra antes o tiene una mayor porción del mercado ve en efecto reforzada su posición, expulsando por sus costos al resto de competidores, tendiendo a convertirse en una empresa monopólica o, en todo caso, de competencia imperfecta.

El elemento que puede conciliar los rendimientos crecientes, que estimulan el monopolio, y la mano invisible, que se basa en la competencia perfecta, es el empresario y la innovación tecnológica, en el sentido de que con el paso del tiempo la tecnología se difunde, extendiéndose su uso y sólo beneficiándose de los rendimientos crecientes aquel que hace un nuevo invento. Cuando se asumen los rendimientos crecientes, el empresario adquiere, al contrario que en el supuesto de competencia perfecta, un papel fundamental.

La actividad económica está desigualmente distribuida en el espacio.

Los trabajos de economistas modernos, como Akerlof, David, Dixit, Stiglitz, y particularmente, Romer y Krugman, modelan en este sentido lo que otros economistas, como Marshall, Arow, Samuelson, Chamberlein, Robinson y particularmente Young, anteriormente habían dicho e intuido en relación con los postulados de Adam Smith que definen la riqueza de las naciones: que los rendimientos crecientes y la competencia monopolística juegan, junto con la difusión tecnológica y la mano invisible, el papel fundamental.

Lo cierto es que la especialización sólo es posible a través del cambio tecnológico y el conocimiento, exigiendo el último, dado su carácter de bien no rival[25], es decir, de no reducir el consumo por parte de un agente el de los demás, unas condiciones especiales para su creación. Si en primer lugar necesita ser artificialmente escaso, a través del establecimiento de patentes, por ejemplo, exige en segundo lugar, y de manera tal vez más importante, dados los costos fijos que implica su producción, ser aplicado a una cantidad suficiente de producción, requiriendo, en otras palabras, no

24 SMITH, A.: *La riqueza de las naciones*, Alianza, 2001.

25 En términos económicos los bienes no rivales implican, dado que proveer una unidad adicional no genera costos adicionales, tendiendo el costo marginal a cero, que el precio de eficiencia tiende también a cero, por lo que el mercado por sí sólo no es capaz de proveer este tipo de bienes y se requiere la intervención del Estado. En el caso del conocimiento, por ejemplo, a través del establecimiento de derechos de propiedad o las inversiones públicas en investigación y desarrollo.

sólo una escala mínima, sino creciente, con mercados cada vez más grandes, es decir, mayor aglomeración[26].

A pesar de su sencillez y la robusta evidencia empírica, los rendimientos crecientes fueron durante largo tiempo dejados de lado por la ciencia y la política económicas debido a que introducían i.) dificultades matemáticas, y ii.) una lógica que resultaba incompatible con la visión tradicional, desarrollada por Ricardo y Malthus, de que la economía resolvía problemas relacionados con la escasez. Krugman y Warsh muestran al respecto cómo hasta que los rendimientos crecientes lograron cierta modelación, éstos fueron marginados de la reflexión central de la disciplina [27].

La mayoría de los modelos de los economistas que trataban de responder a cómo se organiza el uso del espacio remitían en este sentido a los formulados a principios del siglo XIX por Von Thünen, cuya fortaleza reside en entender las fuerzas centrifugas que dispersan la actividad económica hacia afuera a partir de un centro, no señalando ni pudiendo afirmar en cambio nada acerca de las fuerzas centrípetas que crean los centros juntando la actividad económica en un mismo lugar. Los economistas entendían por qué la actividad económica se expande hacia fuera, pero no por qué se concentra, y por ello el modelo central de la economía espacial trataba sólo de cómo la competencia por el suelo dispersaba las actividades económicas lejos del mercado central.

El concepto de economías externas de Alfred Marshall supuso en este punto un avance notable. Éste exponía tres razones por las cuales le podría resultar atractivo a un productor ubicarse en sectores donde existieran otras industrias: primero, podría encontrar más fácilmente proveedores de factores especializados; segundo, la disponibilidad de mano de obra sería mayor, por las vinculaciones verticales que se presentan en los grandes mercados locales; y tercero, la proximidad geográfica facilitaría la propagación de información o la difusión espontánea de los conocimientos[28]. Los productores prefieren localizaciones que tengan acceso a los mercados y los insumos que necesitan para la producción, por lo cual las concentraciones espaciales tienden a persistir y ampliarse una vez establecidas[29].

---

26 Los rendimientos crecientes estimulan la difusión del conocimiento, y ésta la sustitución del monopolio. Al difundirse, nuevos conocimientos son desarrollados a partir del anterior, beneficiándose durante un tiempo del monopolio, hasta producir un nuevo conocimiento a partir del último, y así sucesivamente.

27 KRUGMAN, P.: *Desarrollo, geografía y teoría económica*, Antoni Bosch, Barcelona, 1997; y WARSH, D.: *El conocimiento y la riqueza de las naciones. El enigma del crecimiento económico, su historia y su explicación moderna*, Antoni Bosch, Barcelona, 2008.

28 MARSHALL, A.: *Principios de economía*, Aguilar, Madrid, 1957, pp. 262-268.

29 Este punto se retomará posteriormente al reafirmar la fuerza de la aglomeración incluso en contextos donde la localización puede, en principio, perder importancia, como en la denominada sociedad de la información.

A pesar de que reconocí que existe algo que va en contravía de los rendimientos decrecientes y la competencia perfecta, Marshall lo concibió como algo exógeno (externo) al modelo. Aunque esto le permitió continuar con una instrumentalización simplificada, le impidió comprender buena parte de lo que genera, sin embargo, la riqueza de las naciones.

Krugman es tal vez uno de los primeros que trata de introducir endógenamente los efectos del comportamiento monopolístico de los mercados generado por los rendimientos crecientes y la relevancia de los accidentes históricos en los resultados económicos. Específicamente, el autor utiliza modelos donde pone a interactuar las fuerzas centrípetas y centrifugas de la aglomeración. Las fuerzas centrípetas son, como anotamos, las que tienden a provocar una concentración espacial de la actividad económica, mientras las fuerzas centrífugas tienden, por su parte, a oponer, evitar o mitigar dichas concentraciones.

La concentración geográfica nace de la interacción de los rendimientos crecientes, los costos de transporte y la demanda a partir de la movilidad de los factores.

A partir de la interacción de las economías de escala, los costos de transporte y la movilidad de los factores, Krugman ilustra la existencia de múltiples equilibrios, señalando que lo que se debe tratar de estimar es cuál es el "punto para el sostenimiento" en el que una economía con aglomeración es posible y cuál es el "punto de ruptura" en el que una economía con aglomeración se vuelve inestable[30]. Particularmente plantea cómo la concentración geográfica nace básicamente de la interacción de los rendimientos crecientes, los costos de transporte y la demanda, siendo de vital relevancia en este último aspecto la movilidad de los factores.

Aunque lo esencial es el tamaño y la diseminación de los rendimientos crecientes, unos costos de transporte bajos, tanto por la vía de los productos finales como de los insumos, y una movilidad elevada de los factores de producción, particularmente del trabajo, son en efecto asimismo sustanciales para que el equilibrio derivado de una concentración geográfica sea sostenible. Si los costos de transporte son nulos y la movilidad infinita, toda la población y la producción se concentrarían en efecto en un solo punto, mientras si los costos de transporte fueran infinitos y la movilidad nula el mundo sería un conglomerado de cortijos autosuficientes.

30 FUJITA, M., KRUGMAN, P. y VENABLES, A.: *Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 19-20.

Adicionalmente, estos tres factores se autorrefuerzan, constituyendo el marco mismo de referencia para la comprensión del argumento circular de la aglomeración: si las economías de escala son lo suficientemente grandes, cada empresa individual tiene poderosos incentivos para concentrar su actividad, eligiendo una ubicación que, al buscar la minimización de los costos de transporte, tanto del envío de los productos finales como del traslado de los insumos, le provea una demanda local grande, siendo éste lugar aquel donde la mayoría de las empresas decida asimismo ubicarse.

Generalmente los rendimientos crecientes, a partir de un accidente histórico, hacen posible la aglomeración y se consigue el punto de sostenimiento. Una vez dicho punto se ha alcanzado, la aglomeración se refuerza y es cada vez más difícil que se produzca un punto de ruptura, necesitándose unas fuerzas mayores para romper la aglomeración que para mantenerla, lo cual ayuda a comprender el porqué de la existencia de múltiples ciudades que aparentemente, por cuestiones de localización, costos de transporte, costos transacción, clima, etc., no parecerían ser hoy en día las indicadas en términos de estas características intrínsecas. En realidad, más que sustituirse, las aglomeraciones físicas se extienden o desbordan, ampliando el área de la concentración inicial, al diseminarse los rendimientos crecientes, como ilustra la constitución de áreas metropolitanas en torno a grandes ciudades.

Los accidentes históricos, las políticas públicas y las expectativas detonan procesos auto-reforzados de aglomeración.

Paul Krugman subraya que las economías de aglomeración no son, en cualquier caso, un supuesto, sino un resultado, constituyendo, como la mano invisible de Smith, una pura propiedad emergente, en el sentido de la cualidad que se presenta cuando grandes conjuntos en interacción manifiestan comportamientos colectivos muy distintos de los que cabría haber esperado de la simple agregación de los comportamientos individuales[31] .

La ciudad, en suma, atrae gracias a la lógica circular de los rendimientos crecientes, que concentran de manera autoreforzada potencialidades favorables a la calidad de vida y el bienestar humano. La pregunta es por qué las aglomeraciones se localizan en unos lugares y no en otros. Podríamos decir que existen dos aproximaciones que intentan responderla.

31 De modo más general, la ciencia económica es, en algún sentido, el estudio de la emergencia en los mercados, siendo ésta en términos aún más amplios una vía, pese a sus dificultades operativas y conceptuales, para la discusión de la complejidad. Para una reflexión sobre la complejidad de la configuración de las aglomeraciones económicas: KRUGMAN, P.: *La organización espontánea de la economía*, Antoni Bosch, Barcelona, 1997.

La primera se centra en las particularidades físicas y geográficas de los territorios, acentuando que las concentraciones se ubican usualmente en espacios cercanos a mares y ríos en virtud de la calidad de sus suelos, su acceso a mercados u otros factores ligados a sus características únicas. Sin embargo, el hecho de que la actividad humana se concentre, en una proporción considerable, en torno a mares y ríos no da cuenta de la disímil escala y densidad de localizaciones con características físicas y geográficas significativamente comparables, así como tampoco de localizaciones con escala y densidad comparables y con características físicas y geográficas diametralmente diferentes.

Una segunda aproximación, sin omitir la importancia de la geografía en términos físicos para la localización de la actividad económica, se fundamenta en la importancia de los accidentes históricos, las políticas públicas y las expectativas como los factores detonantes del proceso auto-reforzado y circular que, en virtud de los rendimientos crecientes, determina la localización particular de una aglomeración. Paul Krugman muestra en esa línea cómo la localización en un territorio específico, frente a una cantidad de localizaciones sustitutas y ante la existencia de múltiples equilibrios, se define a partir de accidentes históricos aparentemente triviales reforzados, una vez creados, por los procesos de aglomeración económica[32], indicando que las políticas públicas y las expectativas juegan igualmente un papel capital en la determinación del lugar específico de la aglomeración, pudiendo incluso en el caso de ser muy robustas alterar la estructura de localizaciones.

Cuando la aglomeración física alcanza cierta congestión, tiende a desbordarse.

Para entender lo dicho anteriormente es pertinente profundizar en el concepto, un poco más complicado que el de la fábrica de alfileres, de la economía del *Qwerty* que Paul David y Brian Arthur impusieron a principios de los años ochenta como una nueva forma de entender el funcionamiento económico. El concepto se remonta a la posición de las letras del alfabeto en el teclado de escribir, que, aunque no es la más eficiente para el movimiento de los dedos, es la que se utiliza desde el siglo XIX, porque era la que en su momento, con las maquinas de escribir existentes, minimizaba la tendencia de las teclas a atascarse. Aunque desde hace años las teclas no se atascan, teniendo sentido cambiar la posición de las mismas, es sin embargo demasiado tarde: las personas que los usamos aprendemos a hacerlo en el teclado *Qwerty* porque es el que se industrializa y los fabricantes los producen porque son los que todos nosotros sabemos utilizar. El que un sistema, en este caso un teclado, se im-

32 Para un desarrollo de estos aspectos, vid.: KRUGMAN, P.: *Geografía y comercio*, Antoni Bosch, Barcelona, 1992.

ponga y se haga con todo el mercado, incluso sin ser el mejor, es un ejemplo de los fallos del mercado y de la necesidad consecuente de la intervención del Estado.

Krugman muestra específicamente cómo el proceso de industrialización en los Estados Unidos está lleno de historias donde pequeños accidentes o inteligentes decisiones políticas que determinaron el establecimiento de uno o dos centros de producción se fueron afianzando en el tiempo y terminaron convirtiéndose en importantes emplazamientos industriales, teniendo todas las historias en común un proceso donde un accidente conduce a la instalación de una empresa en un lugar determinado y posteriormente acontece un proceso acumulativo que refuerza esa localización inicial[33].

Este proceso singular no quiere decir, en ningún sentido, que una localización con alguna importancia deba ser eterna, sino que se requiere un detonante particular de cierta relevancia sobre los parámetros que determinan la localización. Así como hay una cantidad de ejemplos que muestran cómo un accidente histórico puede producir el advenimiento de una ciudad significativa, también existe una cantidad de ejemplos de cómo la concentración de un sector tiende a dispersarse y desaparecer. Para Krugman "lo importante en todo este asunto para un economista no es, por supuesto, el accidente inicial, sino la naturaleza del proceso acumulativo subsiguiente que permitió que estos accidentes tuvieran efectos tan importantes y duraderos"[34].

Como señalamos arriba, más que sustituirse, cuando la aglomeración física alcanza cierta congestión, tiende en todo caso generalmente a desbordarse a las áreas más próximas. Es claro que lo último más que lo primero constituye el desarrollo económico, en tanto, más que alterar su ubicación, éste consiste en una ampliación de la densidad.

1.3 TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y URBANIZACIÓN

Desde el punto de vista demográfico, el proceso de urbanización viene históricamente ligado a una transición demográfica. Formulada a partir del análisis empírico por primera vez por Thompson en 1929, ésta define la relación entre el crecimiento de la población total y de la urbana a partir de la evolución de las tasas de mortalidad y natalidad en los procesos de urbanización. Thompson identificó específicamente cuatro fases[35]. La primera se caracteriza por una ubicación rural de la población y una estructura agrícola de la economía, con tasas de mortalidad y natalidad similarmente

33 Se puede revisar específicamente el capítulo 9 en: KRUGMAN, P.: *Vendiendo prosperidad. Sensatez e insensatez económica en una era de expectativas limitadas*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 227-249.
34 Ibid, p. 69.
35 THOMPSON, W. S. y THOMLINSON, R.: *Problemas demográficos. Controversia sobre el control de la población*. Diana, México D. F., 1969.

elevadas y, por tanto, una estabilización de la población total. Con el inicio de la urbanización y así del crecimiento económico, las tasas de mortalidad comienzan a descender más intensamente que las de natalidad, generando en la segunda fase un crecimiento notable de la población total. Con el paso del tiempo, mientras las tasas de mortalidad siguen contrayéndose hasta llegar a un punto crítico, las tasas de natalidad intensifican su descenso, moderándose, pese a ser todavía considerable, el crecimiento de la población total en la tercera fase. En la cuarta se logra finalmente un equilibrio de las tasas de mortalidad y natalidad en niveles módicos. Aunque históricamente la transición entre las fases comprendía cerca de cien años, en la mayoría de los países en desarrollo hoy no abarca más de veinticinco.

La transición demográfica puede ser valorada en este contexto atendiendo a la evolución del crecimiento poblacional total o de las tasas de mortalidad y natalidad. Desde la primera perspectiva, la urbanización se asocia con un crecimiento de la población total, debido a su explosión y avance moderado en la segunda y tercera fases, respectivamente. Desde la segunda óptica, la urbanización se relaciona con un descenso notable de las tasas de mortalidad y natalidad, y así con una vida larga y saludable, un acceso adecuado a los derechos de salud sexual y reproductiva, y una mejora en la equidad de género.

Un análisis histórico permite visualizar ambos aspectos. Vayamos con el primero. Los demógrafos que estudian el crecimiento de la población mundial alertan sobre su intensidad. Señalan que si durante aproximadamente 1.800 años la población mundial se multiplicó más o menos por cuatro, para pasar de los alrededor de 230 millones estimados en el año 1 hasta los 1.000 millones alcanzados por primera vez en 1830, desde 1750 hasta hoy lo ha hecho por diez, haciéndolo por cuatro sólo en el transcurso del siglo XX, con una tasa anual de crecimiento aún mayor (de 2.500 millones a 6.600 millones) desde 1950.

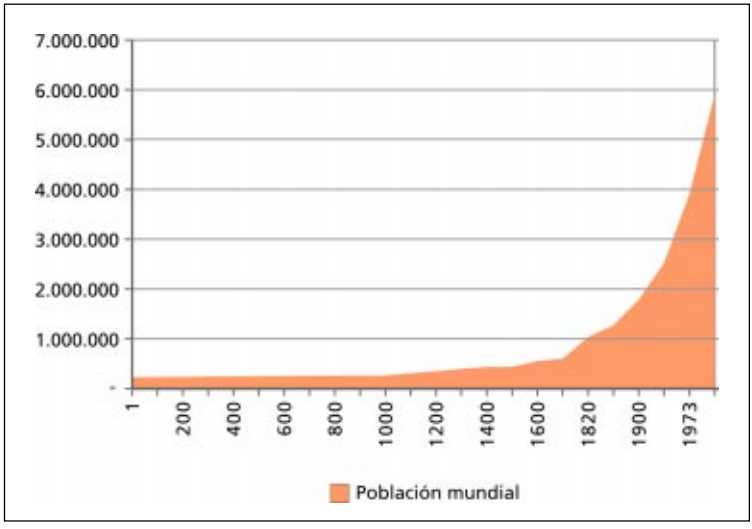


Gráfico 1.2. Población mundial total. 1-2000. La población mundial permaneció prácticamente estable hasta aproximadamente el año 1000, siendo a partir de la revolución industrial cuando se aprecia un crecimiento exponencial que se espera, dados los procesos de transición demográfica, que se estabilice en las próximas décadas. Fuente: MADDISON, A., 2001.

Esta evolución coincide con las olas de urbanización de un modo muy particular. La primera se produce entre 1750 y 1950 en Europa y América del Norte, donde la población urbana transita del 10% (15 millones) al 52% (423 millones)[36].

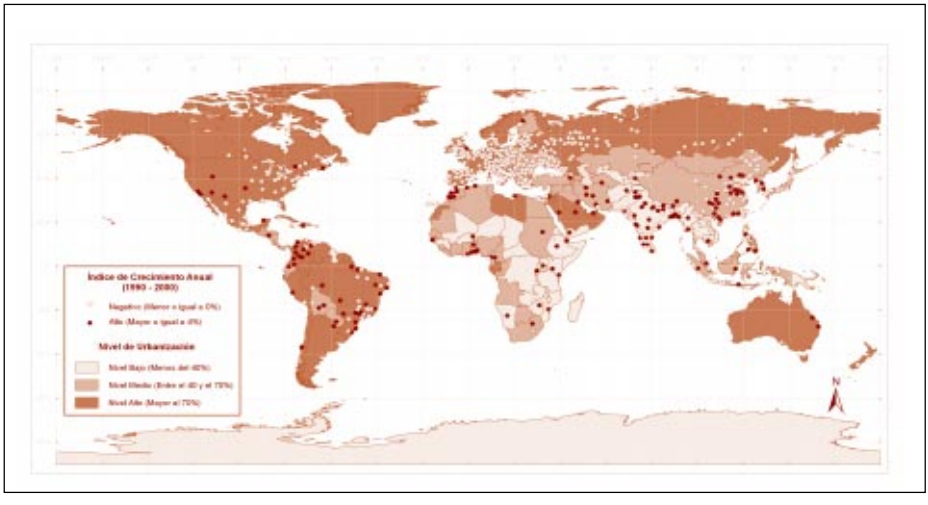
La segunda se desata entre 1950 y 2000 fundamentalmente en algunos países en vías de desarrollo (PVDs) de Asia Oriental y Sud-Oriental y una América Latina que, en comparación con otras regiones menos desarrolladas, experimentó una transición precoz y rápida, en forma tal que si en 1950 la población urbana de la región representaba ya el 50% del total, en 2005 un 77% de la población era ya urbana, con un porcentaje de su población mayor al de Europa viviendo en ciudades de más de 20.000 habitantes.

36 Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA): *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, UNFPA, Nueva York, 2007.

Mapa 1.3. Ciudades en el mundo de más de un millón de habitantes. 1900-2005. La urbanización de Europa es seguida de algunos países de América Latina y Asia, extendiéndose la urbanización más tarde a todo el mundo. Fuente: World Urbanization Prospects. The 2005 revision. Elaboración: UN-Habitat/Colombia.

La tercera es experimentada por el resto de los PVDs desde 2000, y lo seguirá siendo presumiblemente hasta 2050, mediante un proceso de urbanización sin precedentes, en la medida en que si, a escala mundial, en el siglo XX la población urbana aumentó desde 220 millones de habitantes en 1900 hasta 2840 millones en 2000, en el siglo actual se producirá un crecimiento similar en números absolutos en apenas cuatro decenios, previéndose que la población rural del mundo disminuirá en unos 28 millones entre 2005 y 2030. Este incremento se explica fundamentalmente por la duplicación entre 2000 y 2030, es decir, en menos de una generación, de la población urbana en Asia, donde la incidencia en población de algunos países como India y China es descomunal, y África, aumentando asimismo en América Latina y el Caribe, aunque más tímidamente, dado su ya avanzado estado de urbanización y maduración demográfica en términos globales.

Esta distribución llama la atención asimismo sobre el hecho de que la población urbana de las regiones menos desarrolladas pasará del 18% en 1950 al 56% en 2030, mientras la del mundo desarrollado aumentará relativamente poco, desde 870 millones hasta 1.010 millones.



Mapa 1.4. Urbanización y crecimiento poblacional mundial. 1990-2000. El crecimiento urbano elevado se concentra fundamentalmente en el mundo en desarrollo, mientras el crecimiento negativo lo hace en el mundo desarrollado, particularmente en Europa y los EE.UU. Fuente: UN-Habitat, Global Urban Observatory. Elaboración: UN-Habitat/ Colombia

La primera conclusión salta a primera vista. El crecimiento de la población total mundial se asocia históricamente con el proceso de urbanización. La primera fase del crecimiento demográfico mundial, entre 1750 y 1950, se asocia con la primera ola de urbanización en Europa y América Latina, su intensificación, entre 1950 y

2000, con la urbanización de buena parte de los países de Asia Oriental y Sud-Oriental y América Latina, y su explosión, desde 2000 y presumiblemente al menos hasta 2050, con la urbanización del resto de PVDs.

Pero ésta es sólo una parte de la historia. El crecimiento de la población total se liga históricamente con la segunda y, en menor medida, tercera fase de la urbanización. Instalados en la cuarta fase de la transición demográfica, los países de Europa y América del Norte mantienen estable su población, mientras en los urbanizados de Asia Oriental y Sud-Oriental y América Latina, entre la tercera y las cuarta fases, su ascenso es moderado. El crecimiento previsto de la población mundial se debe en este sentido a que la mayor parte de los PVDs se encuentran en la segunda fase de la transición demográfica ligada con la urbanización.

En todos los casos, además, el crecimiento demográfico no se debe a un ascenso de las tasas de natalidad, sino a una disminución de las de mortalidad, lo que desde el punto de vista humano no puede considerarse sino positivo. Y si en el medio plazo las últimas descienden hasta su punto crítico y las primeras lo hacen cada vez más aceleradamente, en la cuarta fase la estabilización demográfica se logra gracias no a una privación de capacidades, y en particular del derecho a una vida larga y saludable y la salud sexual y reproductiva, compensándose las altas tasas de mortalidad con unas de natalidad tan elevadas que lesionan la equidad de género y el desarrollo productivo y autónomo de las mujeres, sino en virtud, al contrario, de su ampliación.

La urbanización provoca un descenso de las tasas de mortalidad y natalidad gracias a un mejor acceso a la salud.

La relación históricamente negativa desde 1960 a nivel mundial entre urbanización y tasas de mortalidad y natalidad se puede apreciar en el gráfico 1.3.

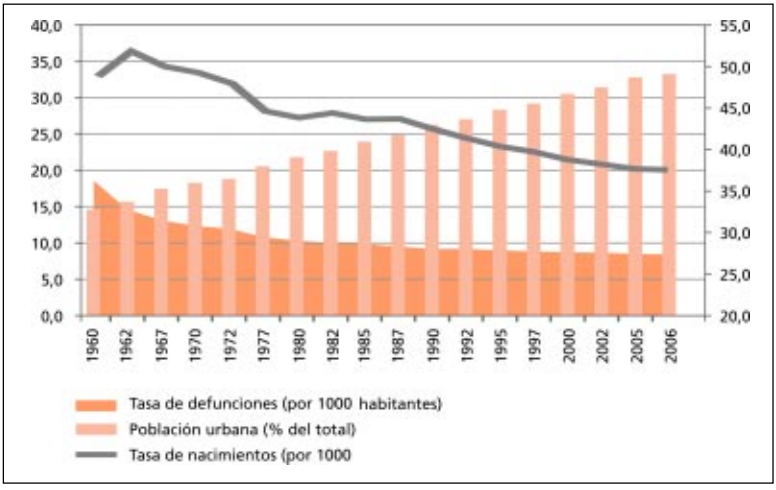


Gráfico 1.3. Urbanización, mortalidad y natalidad a nivel mundial. 1960-2006. En el mundo, los mayores niveles de urbanización han estado históricamente ligados con el descenso en el medio plazo de las tasas de natalidad y mortalidad de la población. Fuente: Banco Mundial. Cálculos: UN-Habitat/ Colombia.

Tienen razón los demógrafos en preocuparse por el crecimiento de la población mundial total. La presión que generará sobre los recursos no es despreciable. Lejos de culpar o detener la urbanización, desde el punto de vista demográfico se trata sin embargo de estimular la reducción de las tasas de mortalidad y natalidad históricamente solidaria en el medio plazo con el proceso de urbanización a través de políticas públicas urbanas concretas aplicadas con rigor y con urgencia.

No sólo el crecimiento de la población se moderará, en efecto, cuando las fases segunda y tercera de la transición demográfica en la que se encuentran los países en desarrollo en más intenso proceso de urbanización desemboque en la cuarta fase de la transición demográfica, vinculada con la maduración urbana, sino que este estado de la urbanización vendrá asimismo asociado con la ampliación de las capacidades, en general, y la mejora en el acceso a una vida larga y saludable, y los derechos a la salud sexual y reproductiva, y el avance en la equidad de género, en particular. Desde el punto de vista demográfico, tanto en la óptica de la sostenibilidad del planeta como del respeto del desarrollo humano, la urbanización es hoy, en suma, no sólo inevitable, sino ventajosa. Como veremos en el siguiente punto, la urbanización es además la estrategia más expedita para proveer los medios con los que sostener la población en aumento.

1.4 DESARROLLO ECONÓMICO Y URBANIZACIÓN

La evolución de la composición demográfica mundial ha venido y va acompañada efectivamente de transformaciones estructurales también en el plano económico.

Especialmente, es importante retener el hecho de que las transformaciones poblacionales estuvieron y están ligadas a un notable crecimiento económico y un significativo cambio estructural en las participaciones sectoriales de la economía como resultado de la especialización y división del trabajo, posible dada la existencia de rendimientos crecientes derivados de la aglomeración.

Desde el punto de vista económico, como Syrquin y Hollis, entendemos por estructura la importancia relativa de los diferentes sectores en términos de su producción y uso de los factores[37]. Por lo tanto, un cambio estructural se produce cuando ocurre un cambio en la importancia relativa sectorial en el producto y la importancia de cada sector en el uso de los factores (el empleo, por ejemplo).

Son dos los mecanismos mediante los cuales se producen el crecimiento económico y el cambio estructural. Por un lado, tenemos los aumentos en el ingreso de las personas o los hogares, los cuales, dada la baja elasticidad de los productos, hacen que el aumento en el gasto en este tipo de productos sea menos que proporcional al aumento de los ingresos y, por lo tanto, éstos tengan una participación en el producto total cada vez menor. Por el otro, el incremento de la productividad hace que, dada esa baja elasticidad, la producción no aumente proporcionalmente con la disponibilidad de los factores productivos, especialmente el empleo, lo que genera que esos factores (trabajadores) tengan que buscar otras fuentes de ocupación. La conjunción de estos dos procesos es lo que, representado en el diagrama 1.1, se puede denominar un cambio estructural. Adicionalmente, los rendimientos crecientes, el tamaño del mercado y la división del trabajo juegan un papel nuclear.

La urbanización se asocia con un mayor crecimiento económico y un proceso de cambio en la participación de los sectores productivos.

37 HOLLIS, C. Y SYRQUIN, M.: *La estructura del crecimiento económico. Un análisis para el periodo 1950-1970*, Banco Mundial, Tecnos. Madrid, 1978; y HOLLIS, C., SHERMAN, R. y SYRQUIN, M.: *Industrialización y desarrollo. Estudio comparativo entre países*, Trillas, Madrid, 1991.

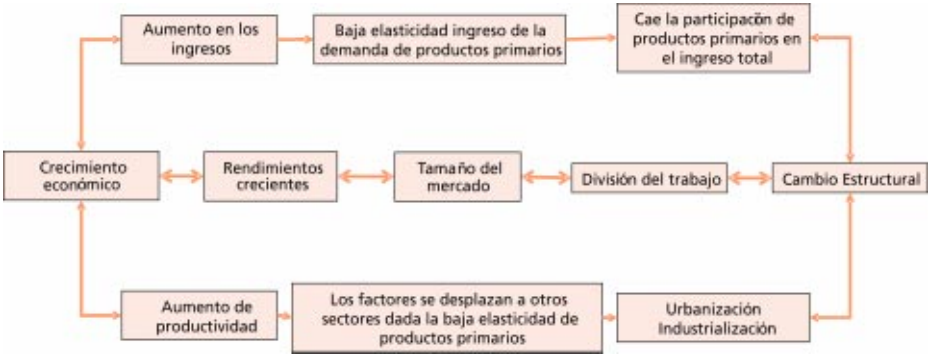


Diagrama 1.1. Crecimiento económico y cambio estructural. En la economía se tiende a producir, a partir de la existencia de rendimientos crecientes producto de la aglomeración y la división del trabajo que se hace posible, un proceso circular entre el crecimiento económico y el cambio estructural sectorial, dada la elasticidad de los productos y los aumentos de productividad de los mismos. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

La relación entre el proceso de urbanización, el crecimiento económico y el cambio estructural de la agricultura a la industria primero y de ésta a los servicios es de este tipo, al ser recíproca y auto-reforzarse. El proceso de urbanización permite la ampliación y concentración de los mercados y, por lo tanto, una mayor división del trabajo, que posibilita la generación de unos mayores ingresos. Estos van modificando por su parte la composición sectorial del consumo de los hogares, dada las elasticidades precio e ingreso de la demanda de los bienes, por lo que aumenta la demanda de una serie de bienes que se producen en mercados concentrados. A su vez, los cambios tecnológicos asociados con la mayor división del trabajo permiten aumentos en productividad, por lo que se requiere menos población para producir la misma cantidad de bienes, lo que es particularmente relevante en la zonas con baja densidad en las se producen fundamentalmente bienes agrícolas. El crecimiento económico, la migración hacia los grandes mercados y la modificación de la estructura económica sectorial son en este sentido mutuamente dependientes.

En relación con lo anterior, el proceso de urbanización se asocia en particular con el predominio del sector secundario (industria), en sus inicios, y el terciario (servicios), más tarde, relacionándose con el incremento de la productividad del sector agrícola, primero, e industrial, después, así como con cambios en la elasticidad ingreso de la demanda, en tanto a medida que aumentan los ingresos, disminuye la participación de los bienes agrícolas e industriales tanto en los gastos familiares como en la economía. North afirma a ese respecto que el tránsito de lo rural a lo urbano "reflejó una modificación básica de la producción, que se trasladó de la agricultura y otras actividades extractivas a las manufacturas y finalmente a los servicios…, lo que ocurre es que el incremento de la productividad ha posibilitado una expansión constante de la produc-

ción agrícola e industrial con un aporte relativamente menor de los factores productivos, al mismo tiempo que una demanda siempre creciente de servicios ha resultado en un porcentaje aún más grande de recursos destinados a estos"[38].

La tendencia anterior se puede observar en el comportamiento de la participación sectorial de los países de ingresos altos. Particularmente es evidente el incremento de la participación del sector industrial y de servicios en detrimento de la participación del sector agrícola en el producto total.

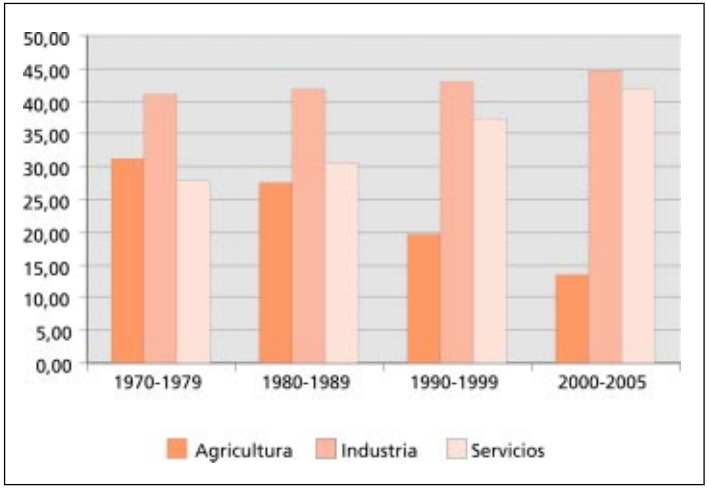


Gráfico 1.4. Participación sectorial en la economía de los países de ingresos altos. 1970-2005. En las últimas décadas se ha dado una considerable pérdida de importancia relativa del sector agrícola, mientras ésta ha sido ganada por el sector industrial, y particularmente, en los últimos años, por el sector de servicios. Fuente: Banco Mundial.

A continuación se entrará a describir cada uno de estos procesos de cambio estructural.

Industrialización

Los procesos de urbanización y de industrialización son dos caras de la misma moneda, íntimamente ligada con el deseo de la gente de obtener un mayor ingreso. Al proceso de urbanización le corresponde, en efecto, un proceso de mejoramiento de la calidad de vida, en tanto en las ciudades se vive mejor, en términos relativos, que en el campo.

38 NORTH, D.: *Para entender el proceso de cambio económico*, Norma, Bogotá, 2007, pp. 135-136.

En la medida en que el "progreso" económico produce aumentos en los ingresos, la población destina una proporción menor de ellos al consumo de bienes agrícolas, como se puede observar para el caso colombiano en el capítulo III, constituyendo la sal el ejemplo clásico en economía. Con el crecimiento del ingreso crece más que proporcionalmente el consumo de manufacturas e incluso de bienes agrícolas pero ya en forma de servicios (restaurantes, bares, etc.).

Aumentar la productividad agrícola y mantener la población rural perjudica a los habitantes rurales

Dado lo anterior y el incremento continuo en los ingresos de la población, observable en el comportamiento percápita, medido en dólares de paridad de poder adquisitivo constante, de los últimos treinta años en el mundo y América Latina y el Caribe (ver gráfico 1.5), un aumento del número de personas dedicadas a la agricultura resulta desastroso, no sólo por la disminución de los precios relativos de los bienes agrícolas, sino por la caída en los ingresos que ello implica para la población campesina que los produce. Por lo tanto, un incremento de la productividad agrícola y una baja elasticidad de la demanda producen una declinación absoluta y relativa de la población rural y por ello la necesidad de acelerar la inevitable descomposición campesina[39].

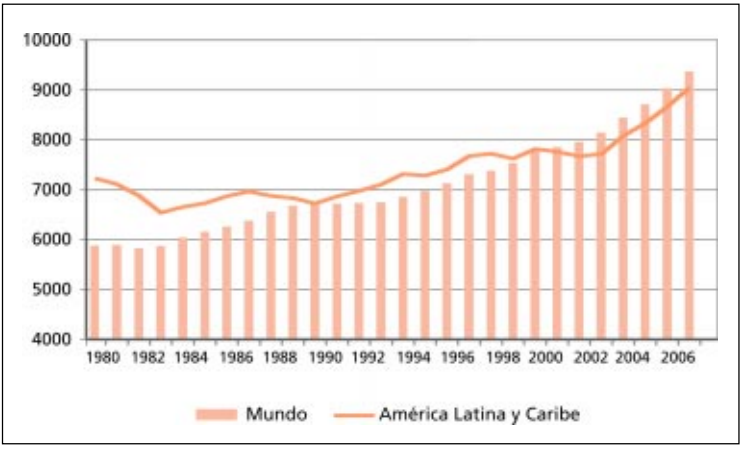


Gráfico 1.5. PIB per-cápita en PPP en el mundo y América Latina y el Caribe. 1980-2007. Los aumentos en los ingresos se encuentran estrechamente asociados con un proceso de migración rural-urbana. Fuente: Banco Mundial. Cálculos: UN-Habitat/Colombia

39 GIRALDO, F.: "Presentación", en CURRIE, L.: *Urbanización y desarrollo. Un diseño para el crecimiento metropolitano*, cámara colombiana de la construcción (CAMACOL), Bogotá, 1988. pp. 11-13.

A manera de resumen, cada día vive menos gente en las zonas rurales, no porque los campesinos no sean productivos y competitivos, sino, todo lo contrario, porque son tan productivos que cada vez se necesita menos población para producir la cantidad requerida de productos agrícolas. Adicionalmente y este es uno de los aportes de Currie, la economía se vuelve más productiva y los procesos de crecimiento y desarrollo que le son concomitantes abren mejores condiciones de vida para el conjunto de la población.

Servicios

Al igual que lo ocurrido con la pérdida de importancia del sector agrícola tanto en el producto como en la participación de los gastos de los hogares, también se produce un proceso de pérdida de peso de la producción y gasto en bienes industriales a favor de la predominancia de la producción y gasto en servicios.

Paul Krugman, al analizar el comportamiento de la industria manufacturera y su relevancia en el producto y la generación de empleo, afirma que su disminución es fundamentalmente el resultado de un crecimiento de la productividad de la industria manufacturera mayor al del de la tasa de aumento de la demanda de bienes manufacturados, de modo que la demanda de éstos "puede ser satisfecha por un número estático o incluso decreciente de obreros"[40]. North introduce otro argumento significativo, al identificar el aumento de los recursos destinados a la transacción derivados del incremento de unos intercambios multiplicados por la creciente especialización y la división del trabajo como la principal razón del crecimiento de los servicios[41].

Es preciso señalar por último que, aunque este proceso despliega una lógica similar a la descrita en relación con el cambio estructural de la agricultura hacia la industria, éste no implica, como aquel, migraciones de población campo-ciudad, sino más bien movilidad entre ciudades y al interior de las mismas. Dichos movimientos intra e inter urbanos empiezan a introducir modificaciones en la forma de planificación tradicional de la ciudad industrial.

---

40 "La productividad de las fábricas ha aumentado ininterrumpidamente con el paso del tiempo, [incluso] a una tasa considerablemente mayor que la de las empresas del sector servicios; pero el público en general prefiere gastar la mayor parte del aumento anual de su renta en servicios a gastarla en bienes manufacturados. De ahí que la tasa de aumento de la demanda de bienes manufacturados haya sido bastante baja, mientras que la productividad ha aumentado rápidamente. Resultado: la demanda puede ser satisfecha por un número estático o incluso decreciente de obreros". KRUGMAN, P.: *Vendiendo prosperidad. Sensatez e insensatez económica en una era de expectativas limitadas*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 269.

41 "Los costos de transacción son los costos involucrados en el intercambio; y el aumento de la especialización y la división del trabajo ha provocado un incremento similar en el número de intercambios, cada uno de los cuales implica el uso de recursos destinados a ese intercambio. La actividad bancaria, los seguros, las finanzas, el comercio mayorista y minorista, así como buena parte de la actividad gubernamental, integran el sector de las transacciones. Además, dentro de la firma hay una cantidad siempre en aumento de contadores, abogados y otros profesionales dedicados a facilitar el intercambio en el complejo mundo del intercambio personal". NORTH, D.: *Para entender el proceso de cambio económico*, Norma, Bogotá, 2007, pp. 136-138.

Adicionalmente a los cambios mencionados, cada día se evidencia más un tercer proceso de cambio estructural derivado del desarrollo y aplicación de lo que hoy conocemos como las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), dando lugar a lo que se denomina la sociedad de la información y el conocimiento, separando los sectores de lo que se ha llamado la "Nueva Economía" del sector más tradicional de los servicios. Trataremos esta cuestión en el siguiente capítulo.

A continuación se resumen los principales efectos en términos económicos del proceso de urbanización y los respectivos cambios sectoriales estructurales.

	Agrícola – Industrial	Industrial - Servicios	Informacional
Población	Cada vez se requiere una proporción menor de fuerza laboral para producir los alimentos requeridos para el consumo interno y externo.	Se sigue produciendo un aumento en la población urbana y la rural disminuye incluso en términos absolutos. Las migraciones se despliegan entre las ciudades y al interior de las mismas.	La deslocalización de las actividades económicas y las relaciones personales tendrán un efecto aún incierto con respecto a las migraciones inter e intra urbanas.
Ingresos	Permaneciendo la población campesina constante o aumentando los ingresos per-cápita de la economía, los ingresos per-cápita de los habitantes rurales sufren una caída significativa.	La menor importancia del sector industrial hace que se creen nuevas modalidades de contratación, muchas veces ligadas a la precarización del empleo para quienes afrontan el cambio.	Continua la precarización del empleo de algunos sectores y el empleo asociado a la economía "informal" se vuelve predominante.
Productividad	La tecnificación de los procesos productivos en el campo hace que cada vez se necesite menos población para generar cierto nivel de producción.	La mayor escala de los mercados permite una mayor innovación y tecnificación.	Crece de manera sostenida la productividad de los segmentos y sectores que acceden a las nuevas tecnologías.
Elasticidad	A medida que aumentan los ingresos, aumenta el consumo de bienes agrícolas, pero menos que proporcionalmente al aumento de los ingresos.	Desde cierto nivel, a medida que aumentan los ingresos, el gasto en bienes manufacturados aumenta menos que proporcionalmente, intensificándose la división del trabajo y el gasto en servicios.	Con incrementos adicionales de los ingresos se produce un aumento más que proporcional en el gasto de servicios de comunicación y tecnologías de información.

Tabla 1.1. Urbanización y cambios estructurales. A partir del comportamiento en variables como la población, los ingresos, la productividad y las elasticidades precio e ingreso de la demanda, se pueden caracterizar los diferentes procesos de cambio estructural sectorial. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

Podemos concluir, en síntesis, que la dimensión demográfica de la urbanización no es independiente, sino solidaria con su dimensión económica, de modo que el hecho de que la gente emigre del campo a la ciudad responde a que la mayor produc-

tividad del campo y la menor demanda de bienes agrícolas hace que la demanda de mano de obra agrícola sea exigua, encontrándose el empleo en una primera etapa del proceso en el sector industrial y en una segunda fase en el sector servicios ubicados en las ciudades. Como afirmaba Currie en su argumentación de que los cambios estructurales podían convertirse en un detonante del desarrollo, el crecimiento de la producción física en la agricultura hace que una proporción cada vez menor de la fuerza laboral sea suficiente para producir alimentos para el consumo, no solo interno, sino externo. Si al mismo tiempo la población crece rápidamente y se localiza allí donde hay mayores ingresos y empleos de mayor productividad, se desata irremediablemente el proceso de urbanización acelerado como una consecuencia "natural" de las fuerzas del mercado.[42] En la medida en que algo similar sucede más adelante entre la industria y los servicios, que se ubican también en las ciudades, es evidente que el desarrollo económico entendido no sólo como un aumento de la producción, sino de su eficiencia y su variedad, se da por y en las ciudades.

1.5 MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y URBANIZACIÓN

Los asentamientos humanos tienen en todo caso relaciones complejas con su medio ambiente. Los ecosistemas ofrecen tres tipos de servicios a los asentamientos humanos, a saber, la provisión, la regulación y el enriquecimiento, siendo algunos, como la provisión de alimento y agua fresca, fácilmente cuantificables, mientras otros, como los asociados a la regulación y el enriquecimiento, especialmente estético y espiritual, resultan más difíciles de medir. Lejos de ser insignificantes, las actividades humanas alteran, por su parte, los ecosistemas[43].

En términos sencillos, el consumo de recursos naturales y ambientales, como suelo, agua, aire, animales, plantas y minerales, derivado del desarrollo de las actividades socio-económicas en un asentamiento es conocido como huella ecológica[44]. Ésta calcula en particular el área ecológica, en cantidad de hectáreas de tierra, que requiere un asentamiento humano para llevar a cabo sus actividades, comparándose

---

42 CURRIE, L.: *Urbanización y desarrollo. Un diseño para el crecimiento metropolitano*, Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), Bogotá, 1998, pp. 40-42.

43 Los autores agradecen a Andrés Alonso el apoyo en lo relativo a la huella ecológica y las agendas ambientales globales presentadas en esta sección.

44 El cálculo de la huella ecológica estima la superficie necesaria para satisfacer los consumos asociados a la alimentación (cultivos, pastos, mar productivo), a los productos forestales, al gasto energético (bosque necesario para la absorción de CO2) y a la ocupación directa del terreno (tierras urbanizadas y ocupadas con infraestructura), en el entendido de que la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y las zonas construidas generan demandas mutuamente excluyentes para la biosfera. Cada una de estas categorías representa un área, que es multiplicada por su factor de equivalencia para convertirlo en hectáreas globales, como se expresa en la fórmula *HE (gha) = Área consumo (ha)* Factor de Equivalencia (gha/ha)*Factor Rendimiento*.

habitualmente con la capacidad biológica de éstos para evaluar si el asentamiento se encuentra en déficit o superávit biológico[45].

Los estudios realizados al respecto llaman la atención sobre el hecho de que, después de exceder la biocapacidad de la tierra desde finales de los años 80, la huella ecológica del mundo en su conjunto equivale en la actualidad a 1,3, esto es, que el mundo consume actualmente 1,3 veces la capacidad biológica de ésta.

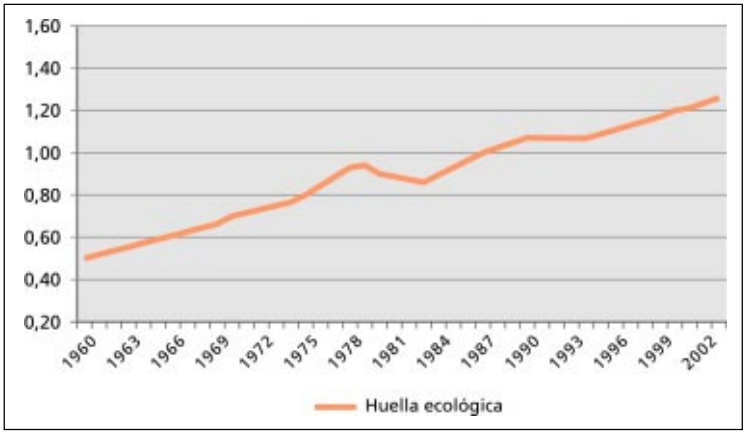


Gráfico 1.6. Huella ecológica global. 1960-2002. Desde finales de la década de los ochenta la huella ecológica ha excedido la bio-capacidad de la tierra, es decir, su capacidad regenerativa. En la actualidad ésta excede en aproximadamente un 30% la capacidad de nuestro planeta. Fuente: WWF, Informe Planeta Vivo. Reelaboración: UN-Habitat/Colombia.

Análisis desagregados acentúan en este marco el papel de la urbanización, subrayando específicamente que ocupando apenas el 2 por ciento del territorio del planeta, las ciudades utilizan el 75 por ciento de sus recursos. ¿Debemos, con todo, culpar de manera simplista a la urbanización del incremento de la presión ambiental? La respuesta es compleja.

Señalemos para empezar que este tipo de datos requiere ser abordado con cautela. Como sostienen Dodman y Satterthwaite, tanto si se centran en la producción como si lo hacen en el consumo, desde un punto de vista técnico las estadísticas de

45 La capacidad biológica utiliza, a la inversa, los mismos componentes que la huella ecológica, a saber, el área *existente* destinada al cultivo, el área existente destinada actividades pecuarias, el área *existente* destinada a la pesca, el área existente construida, y el área existente para capturar CO2, o área de acumulación de energía de biomasa.

este tipo suelen ser poco fiables[46]. Lo más grave, no obstante, es que su omisión de los factores determinantes de la presión ambiental impide distinguir entre ciudades y al interior de éstas, perdiendo lo más significativo, la capacidad de orientar las discusiones y decisiones políticas.

Lo cierto, en este marco, es que este tipo de cifras no indican que los asentamientos urbanos se definan en sí mismos por una notable huella ecológica, sino que i.) éstos albergan en términos globales un porcentaje sustantivo de la población y la producción y ii.) que las actividades que en ellas se concentran lo hacen en gran medida en la actualidad. No es baladí, en esa línea, que las actividades agrícolas consuman en su conjunto el 85% del agua que se utiliza en el mundo, contribuyendo asimismo a la deforestación, la degradación de la tierra y la contaminación, especialmente en los países más pobres donde éstas se definen por su baja productividad[47].

La presión ambiental aumenta con mayor población, abundancia y dispersión y disminuye con tecnología ambientalmente sostenible.

Es forzoso señalar en este sentido que la presión ambiental depende específicamente de la población, la abundancia, la dispersión, y la eficiencia y consideración ambiental de la tecnología, relacionándose positivamente con las tres primeras variables, y negativamente con la última. En efecto, a mayor población, mayor abundancia, mayor dispersión, y menor eficiencia y consideración ambiental de la tecnología, mayor será la presión ambiental. Lo anterior puede expresarse por medio de la siguiente ecuación:

$$I = (P^* A^* D) / S$$

donde I es el impacto o la presión; P, la población; A, la abundancia; D, la dispersión; y S, las tecnologías sostenibles.

Es importante notar que nuestra formulación difiere de la aproximación de la mayoría de los ecólogos. Si la mayoría de éstos operan con la ecuación $I=P^*A^*T$, donde T es la tecnología, nosotros consideramos como Sachs, que propone la formulación $I= (P^*A)/S$, que las tecnologías sostenibles (S) pueden reducir el impacto del

46 Dodman y Satterhwaite, del Instituto para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED, en sus siglas inglesas), lo exponen de manera magistral. DODMAN, D. y SATTERTHWAITE, D.: "Are cities really to blame?", *Climate change. Are cities really to blame?,* Urban World, Marzo, Nairobi, 2009, pp. 12-3.

47 Vid.: BANCO MUNDIAL: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, Banco Mundial, Washington, 2008.

nivel de consumo determinado por la población y la abundancia[48]. A pesar de que su apreciación es en nuestra opinión correcta, olvida sin embargo la importancia de la densidad, en el sentido de que un asentamiento disperso multiplica, para una misma población, una misma abundancia y una misma tecnología, la presión ambiental, ocurriendo lo contrario si éste es denso.

La evidencia empírica muestra en ese sentido que i.) aunque ocupan apenas el 2 por ciento de la superficie del planeta, las ciudades albergan algo más del 50 por ciento de la población global y son responsables de más del 75% del producto interno mundial, produciéndose más de la mitad de la producción mundial en menos del 5% de la superficie terrestre del mundo[49], y que ii.) ciudades con extensiones y producciones similares en términos cuantitativos, tienen impactos muy diversos sobre el medio ambiente. En efecto, si es cierto que en general las ciudades con mayores niveles de producción suelen generar más emisiones de dióxido de carbono que aquellas con niveles de producción más módicos, se aprecian igualmente diferencias significativas en los niveles de emisiones de ciudades con niveles semejantes de producción[50].

En esa línea, la alta densidad, la correcta orientación y el adecuado aislamiento de los asentamientos y sus equipamientos; la moderación del consumo de bienes y servicios, a través de la contención de las necesidades subjetivas de iluminación, calentamiento y enfriamiento, bienes y servicios nuevos, y fuentes de energía contaminantes, con una relevancia destacada del uso masivo de sistemas de transporte público energéticamente limpios y eficientes y de energías renovables en el ámbito doméstico, y el reciclaje y la reutilización de bienes; y la elevada biocapacidad, por la abundancia de árboles, son factores que contribuyen de manera extraordinaria a reducir la huella ecológica y las emisiones de dióxido de carbono de los asentamientos humanos para una misma población y bienestar material[51].

---

48 Vid.: SACHS, J.: *Economía para un planeta abarrotado*, Random House Mondadori, Bogotá, 2008.

49 BANCO MUNDIAL: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, Banco Mundial, Washington, 2008.

50 "Aunque las ciudades y las actividades urbanas sean culpadas generalmente del aumento de las emisiones de gas invernadero globales, la evidencia sugiere que estas emisiones están más vinculadas al consumo que a la urbanización per se. Por ejemplo, la megaciudad de Sao Paulo en Brasil produce un décimo de las emisiones de San Diego en los Estados Unidos, a pesar de que el tamaño de la segunda es un cuarto del de la primera". Programa de las naciones unidas para los asentamientos humanos (UN-HABITAT): *State of the world cities 2008-2009. Harmonious cities*, UN-Habitat, Nairobi, 2008, pp. 2, 6-7. El último informe sobre desarrollo mundial del Banco Mundial coincide en esta lectura. BANCO MUNDIAL: *Informe sobre desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*, Banco Mundial, Washington, 2009, especialmente, p. 209.

51 "Las ciudades que son más compactas, usan más energías limpias y son menos dependientes del transporte motorizado (y usan un transporte público más ambientalmente amigable) no son sólo más energéticamente eficientes, sino que contribuyen menos a los gases de efecto invernadero". Ibídem.

Desde esta perspectiva, la construcción física de la ciudad y la cultura de los ciudadanos, la oferta de modelos y tecnologías sostenibles y su demanda son igualmente fundamentales. Los avances en el ordenamiento urbano, el diseño arquitectónico, la selección de los materiales y la tecnología de construcción y eventual destrucción son tan fundamentales como el uso de estos equipamientos y las elecciones individuales de los sistemas de movilidad[52].

Moderación del crecimiento demográfico	Reduce necesidades objetivas de bienes y servicios
Densidad, orientación y aislamiento de equipamientos	
Densidad de asentamientos y equipamientos	Reduce necesidades objetivas de desplazamiento, calentamiento y refrigeración
Orientación de asentamientos y equipamientos	Reduce necesidades objetivas de iluminación, calentamiento y refrigeración
Aislamiento de los edificios	Reduce necesidades objetivas de calentamiento y refrigeración
Moderación del consumo de bienes y servicios	
Graduación de equipamientos	Reduce necesidades subjetivas de iluminación, calentamiento y refrigeración
Desconexión de equipos cuando no se usan	Reduce necesidades subjetivas de iluminación, calentamiento y refrigeración
Extensión de la vida útil de los productos	Reduce necesidades subjetivas de bienes y servicios nuevos
Reciclaje de los productos	Reduce necesidades subjetivas de bienes y servicios nuevos
Recuperación de residuos	Reduce necesidades subjetivas de bienes y servicios nuevos
Sistemas masivos de movilidad	Reduce necesidades subjetivas de bienes y servicios nuevos
Fuentes de energía limpias	Reduce consumo de fuentes energéticas contaminantes
Eficiencia energética	Reduce consumo de fuentes energéticas contaminantes
Aumento de la biocapacidad	
Protección de áreas de intéres ecológico	Eleva la capacidad de absorción
Incremento de la arborización en los asentamientos	Eleva la capacidad de absorción
Capacidad institucional	
Disponibilidad de recursos financieros, tecnologías y recursos humanos	Contribuye al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas
Existencia de disposiciones legales, sociales y organizacionales	Contribuye a todos los instrumentos

Tabla 1.2. Instrumentos de reducción de la presión ambiental. La mitigación de la presión ambiental puede provenir de la moderación del crecimiento demográfico; la ampliación de la densidad, la mejora de la orientación y el aislamiento de los equipamientos; la moderación del consumo de bienes y servicios, bienes y servicios nuevos, y fuentes de energía contaminantes; el aumento de la biocapacidad; y el incremento de la capacidad institucional. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

52 Vid.: EL SIOUFI, M.: "How construction is vital to reducing emissions", *Climate change. Are cities really to blame?*, Urban world, Marzo, Nairobi, 2009, pp. 19-21.

Frente a ello, la baja densidad, la mala orientación y el inadecuado aislamiento; los consumos innecesarios e ineficientes, con un peso significativo de la dependencia de transporte motorizado privado y los estilos de vida altamente consumistas y productores de deshechos; y la escasa biocapacidad son los mayores responsables del déficit biológico general y el cambio climático particular que hoy en día nos acosan.

El gráfico 1.7, que presenta las emisiones per-cápita de CO_2 para algunas ciudades, acentúa la importancia de los modelos de ordenamiento urbano y de consumo. Siendo la densidad una variable significativa, llama la atención que, a pesar de su grado de concentración, las ciudades estadounidenses sean las que mayores emisiones producen, dada su dependencia del transporte privado y los estilos de vida altamente consumistas y productores de deshechos que los caracterizan, no siendo extraño que Toronto y el conjunto de Canadá, emitan, en esa vía, casi la mitad de las emisiones per capita que San Diego y el conjunto de Estados Unidos, con una densidad urbana similar.

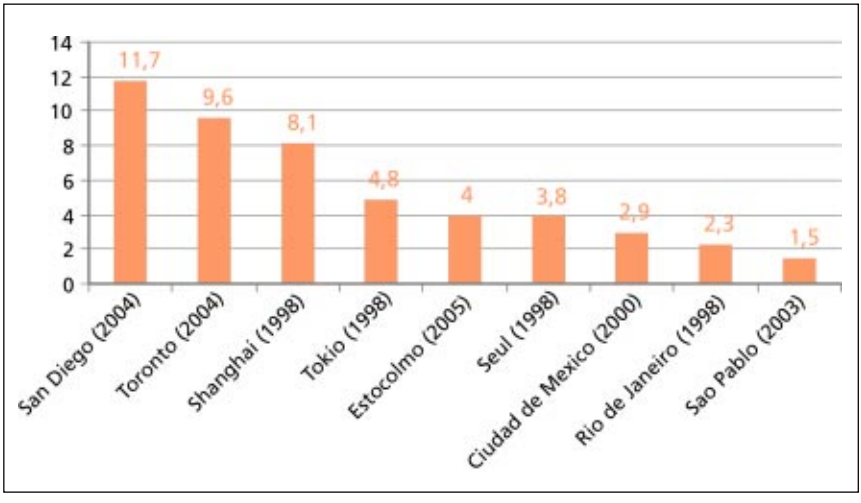
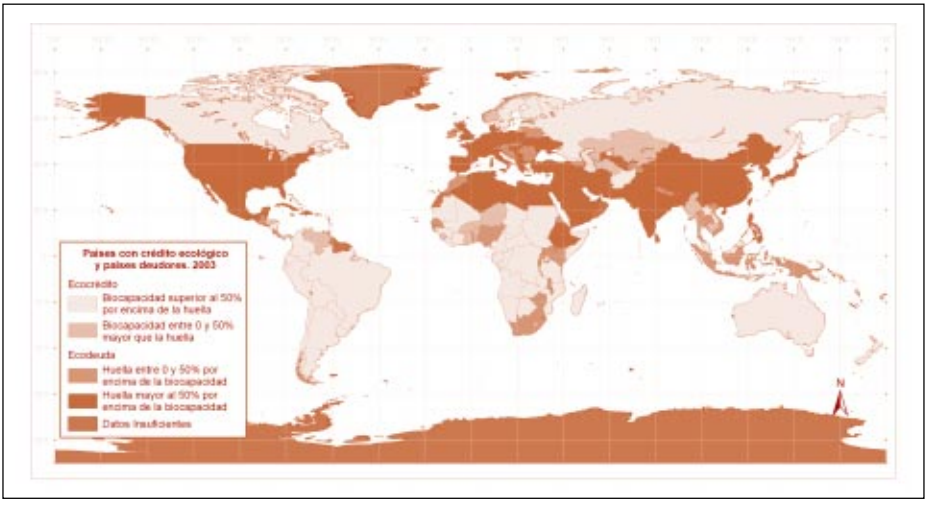


Gráfico 1.7. Emisiones per-cápita de CO_2 en ciudades del mundo seleccionadas. 1998-2005. Pese a que la aglomeración trae consigo la generación de riqueza y desarrollo humano, si no se tienen en cuenta variables como la densidad, los sistemas de transporte y el cambio tecnológico, puede conllevar insostenibilidad y deterioro ambiental. Actuando sobre éstas, las ciudades son en todo caso la mejor oportunidad para la sostenibilidad. Fuente: UN-Habitat. Observatorio Global Urbano 2008.

Un estudio sobre los países deudores y con crédito ecológico enfatiza además que el segundo está ligado no tanto con la urbanización, sino con su forma y con la conservación de áreas ecológicas significativas.



Mapa 1.5. Distribución nacional del déficit ecológico. 2003. Las formas de urbanización poco densas y altamente consumistas y la escasez de áreas ecológicas sustantivas son las que determinan el déficit ecológico. Los casos de Argentina, con la mayor parte de su población en áreas urbanas densas, moderadamente consumistas y grandes extensiones de áreas ecológicamente valiosas, y Egipto, con menor urbanización y densidad y con una parte sustancial de su territorio conformada por regiones desérticas, son ejemplares. Fuente: WWF, Informe Planeta Vivo.

Tal como señalan varias investigaciones, conjuntas e individuales, de los Programas de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat), frente a lo que se podría derivar a primera vista de los datos, las ciudades ofrecen de hecho enormes potencialidades tanto para reducir las causas que provocan el cambio climático como para adaptar los asentamientos, especialmente los insulares y más pobres, al que está ya en camino, mitigando así sus efectos adversos.

Capacidad institucional
Disponibilidad de recursos financieros, tecnologías y recursos humanos
Existencia de disposiciones legales, sociales y organizacionales
Infraestructura
Endurecimiento y traslado de la infraestructua existente
Ubicación de nuevas infraestructuras en suelos elevados
Respuesta a emergencias
Sistemas de alerta temprana
Planes de respuesta y evacuación

Tabla 1.3. Instrumentos de adaptación al cambio climático. La disminución de los efectos adversos del calentamiento global exige específicamente el aumento de la capacidad institucional, el endurecimiento y traslado de la infraestructura existente y la ubicación adecuada de la nueva, y la definición de sistemas de alerta temprana y planes de respuesta y evacuación.

Si los instrumentos expuestos en las tablas 1.2 y 1.3 constituyen las formas de reducir la presión ambiental y adaptarnos de mejor manera al cambio climático, no deberíamos dejar de resaltar que la transición demográfica, las economías de escala, la densidad y las ventajas con respecto al cambio tecnológico que caracterizan las ciudades hacen de ellas lugares privilegiados[53]. Las imágenes bucólicas de casas aisladas en el campo son no sólo ilusorias a gran escala en términos prácticos, sino también, y sobre todo para lo que aquí nos ocupa, incompatibles con el desarrollo. Si la densidad permite reducir el nivel de consumo para un mismo nivel de bienestar material, la creación de nuevas tecnologías está fuertemente ligada a la especialización y la generación de nuevo conocimiento, y, así, al tamaño del mercado y los rendimientos crecientes, siendo la creación de tecnologías ambientalmente sostenibles solamente posible potenciando las economías de aglomeración que se derivan de la ciudad. Si las ciudades son hoy parte del problema de la sostenibilidad ambiental, son ahora y en el futuro la parte más fundamental de su solución.

Si algunas ciudades son hoy parte del problema ambiental, la ciudad es ahora y en el futuro la parte fundamental de la solución.

53 En la medida en que contribuye al incremento de la densidad, la renovación urbana debe ser promovida, acompañándola de subsidios para los más pobres, dado que la construcción en altura es más costosa que la que se efectúa horizontalmente. Abordaremos esta cuestión de manera más concreta en los capítulos VII y VIII referidos, respectivamente, al ordenamiento territorial y el medio ambiente de Bogotá.

La cumbre de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y los compromisos ambientales en ella concretados deben ser valorados, como ya argüimos, en este marco, a sabiendas de que el logro en materia de adaptación y mitigación exige, como conviene el Informe de Desarrollo Humano 2008/2009 sobre el cambio climático, un marco multilateral claro que asigne responsabilidades específicas a cada actor en cada uno de los frentes[54]. Ese camino debe caracterizar asimismo al protocolo que tras la reunión de diciembre de Copenhague sustituirá al de Kioto, celebrado en 1997 y cuya expiración se fecha en el 2012, y su revisión en Bali en 2007, mejorando en aspectos relativos a la adaptación de los países y ciudades más pobres, e incorporando mecanismos financieros y de transferencia tecnológica.

Mientras Kioto se clausura, Bali se concreta y se adopta un nuevo acuerdo multilateral de compromisos y acciones, los países y ciudades que no han comenzado deben hacerlo, continuando y en la mayoría de los casos intensificando sus esfuerzos y perfeccionando sus programas, proyectos y políticas los que sí lo hicieron. No sólo son muy pocos los países firmantes que cumplirán el compromiso de Kioto de reducir sus emisiones con respecto a las de 1990, incrementándolas la gran mayoría, sino que países fundamentales como Estados Unidos y China nunca lo firmaron. Todos los gobiernos deben integrar todos los aspectos del desarrollo sostenible en la planificación del ordenamiento territorial y la implementación de políticas públicas, adelantando en los que se encuentran en desarrollo sus programas de reducción de la pobreza a través y no contra la consecución del desarrollo urbano sostenible. Para esto, la cooperación internacional no solamente debe proveer recursos financieros, sino que debe estimular adicionalmente la creación de redes de información y comunicación que faciliten la transmisión de buenas prácticas, así como ofrecer conocimiento de tecnologías y políticas que han servido en diferentes lugares del mundo.

El desarrollo de la Agenda Local 21 creada en el marco de la Cumbre de Río de Janeiro y liderada por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat)[55] y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) es a este respecto fundamental, al permitir localizar el plan detallado de acciones que, conformando la Agenda 21, deben ser acometidas a nivel mundial, nacional y local por las entidades de la ONU, los gobiernos de sus estados miembros y por grupos particulares para alcanzar los objetivos y promesas de protección del medio ambiente y desarrollo. La Agenda Local 21 consiste en particular en

---

54 Vid.: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe de desarrollo humano 2008. La lucha contra el cambio climático. Solidaridad en un mundo dividido*, PNUD, Nueva York, 2008.

55 Los programas ambientales de UN-Habitat, *Ciudades sostenibles* y *Localizando la agenda 21*, ayudan a las ciudades grandes e intermedias a obtener los mayores beneficios de su rol en el desarrollo económico y social promoviendo mejores políticas ambientales y optimizando su gestión medioambiental urbana. Para obtener una información más detallada de estos programas: vid.: www.unhabitat.org

la consulta, desarrollo e implementación de planes de acción ambiental "local" y su integración en la planificación urbana, estimulando las sinergias intersectoriales, al tiempo que se buscan impactos tangibles para la población más pobre.

La cumbre de Hábitat II en Estambul, que enfatizó que el desarrollo sostenible es interdependiente con el desarrollo económico, social y político, acentúa en este sentido la estrecha relación entre un mundo que se está urbanizando a niveles sin precedentes y la sostenibilidad del desarrollo. De acuerdo con la declaración firmada, la adecuada planeación y gestión de los asentamientos urbanos permitirá alcanzar la promesa de proteger los recursos naturales mundiales por medio, entre otras cuestiones, de "lograr concentrar gran número de personas mientras se limita su impacto en el ambiente natural"[56].

En un mundo ya urbano, y en proceso de urbanización, han de aprovecharse las potencialidades de las ciudades, ya que bien diseñadas y gestionadas sus efectos sobre la mitigación de las consecuencias adversas y la reducción de las causas del déficit biológico general y el cambio climático particular no sólo son notables, sino que están llamadas a serlo aún más en el futuro. Para que esto ocurra es preciso, por supuesto, cambiar los valores que animan nuestros hábitos, fortaleciendo esfuerzos ya alumbrados y dando nuevo impulso a modelos de desarrollo y tecnologías menos agresivos con nuestros ecosistemas.

La responsabilidad social de las empresas, los ciudadanos, los técnicos y políticos es decisiva. Los dos primeros deben apostar por bienes y modelos menos consumidores de energía, moderar su uso, apagarlos cuando no se utilicen y alargar su vida útil[57], intensificando además el reciclaje. Los dos últimos deben impulsar con una estructura de incentivos adecuada lo anterior y específicamente la renovación urbana, en una configuración policéntrica, en la ciudad construida en lugar de la extensión del perímetro urbano[58], y el desarrollo de sistemas de movilidad masivos eficientes y limpios energéticamente, aplicándolos de manera ejemplar la administración pública[59]. Es preciso tomar acciones desde la conciencia de que la promoción de la

---

56 Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT): *Las metas y principios de la agenda Hábitat, compromisos del plan global de acción*. UN-Habitat, Nairobi, 1996, pp. 2.

57 Si en Estados Unidos se sustituyeran la mitad de la bombillas normales por fluorescentes compactas, el CO2 producido por la electricidad se reduciría en un 36%, mientras que si en ese mismo país apagasen las computadoras domésticas cuando no están en uso, el impacto en emisiones de CO2 por esta materia disminuiría un 50%. El ahorro por el aislamiento de los edificios y la moderación de las temperaturas consideradas mínimas y máximas en las calefacciones y los aparatos de aire acondicionado es también sustancial. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION: *Annual energy outlook 2008*, Energy information administration, Washington, 2009.

58 La propuesta de Currie de ciudades dentro de ciudades apunta en esa vía. CURRIE, L.: "Ciudades dentro de ciudades. Una solución para las Áreas Metropolitanas", *Urbanización y desarrollo. Un diseño para el crecimiento metropolitano*, Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), Bogotá, 1998, pp. 145-163.

59 En varios lugares del mundo esto es ya una realidad. La Unión Europea y España están a punto de aprobar leyes muy estrictas al respecto, no sólo estimulando, sino imponiendo, entre otras cosas, que todos los edificios sean energéticamente autosuficientes a partir de 2019.

diversificación y el desarrollo de energías renovables son tan importantes como el ahorro energético por parte de la demanda.

La ciudad, en fin, es, en términos ambientales, más una oportunidad, dada su relación con la transición demográfica, sus economías de escala, su densidad y sus ventajas con respecto al cambio tecnológico, que un problema, pese a que ciertas ciudades actualmente dispersas, altamente dependientes de transporte motorizado privado y signadas por estilos de vida altamente consumistas y productores de deshechos ciertamente lo sean. Más que culpar espuria y cínicamente a la urbanización de la presión ambiental, ha llegado la hora de aprovechar con decisiones normativas y diarias las notables ventajas de mitigación y adaptación ambiental que ésta ofrece.

1.6 REDUCCIÓN DE POBREZA Y URBANIZACIÓN

Hoy, cuando el proceso de urbanización es un hecho no sólo mayoritario, sino irreversible y creciente, es importante tener claro el complejo proceso de transición demográfica, económica y ambiental descrito en los puntos 3, 4 y 5 de este primer capítulo. La urbanización ha venido de la mano de un aumento de la complejidad en el sentido de una vida más larga, con derecho a la salud general y reproductiva; un crecimiento económico, con mayor competencia y eficiencia, y un mayor consumo y tipos de bienes; y un cambio en los modelos de asentamiento, producción y consumo cada vez más manifiesto hacia la sostenibilidad ambiental.

Si la moderación del crecimiento demográfico y la amplitud de los derechos humanos en materia de salud sexual y reproductiva, el desarrollo económico y la reducción de la pobreza de ingreso, y la sostenibilidad ambiental son nuestro objetivo, la combinación de una cierta densidad física y conectiva es ineludible.

La división puede privar a algunos de ciertas ventajas de la urbanización.

En todos los países, pero especialmente en aquellos en los que la urbanización es incipiente, con no mucho más del 25% de la población en áreas urbanas, nada hay más conveniente, como sostiene el *Informe sobre el desarrollo mundial 2009* del Banco Mundial, que desplegar una institucionalidad espacialmente ciega. Además de garantizar los derechos consignados en la mayoría de las constituciones políticas de los países del mundo, la neutralidad espacial de las instituciones mejorará la adaptación de los individuos a su contexto, faci-

litando en los menos urbanizados la de unos migrantes rural-urbanos en considerable aumento[60].

Aunque junto con la extensión de redes conectivas esto reducirá las divisiones, es sustancial hacer frente a las que se puedan ir creando y a las que ya se conformaron en las distintas ciudades y aún entre éstas y el campo, ya que éstas pueden privar y privan a menudo a algunas personas, especialmente a los que hacen parte de los colectivos más vulnerables, como los niños, las mujeres, los discapacitados o los ancianos, de algunas de las ventajas de la urbanización, lo que es particularmente importante en el contexto latinoamericano, donde el índice de Gini es el mayor del mundo[61].

En el ámbito urbano, los asentamientos precarios o tugurios, caracterizados por estatus residencial inseguro, acceso inadecuado al agua potable, y el saneamiento básico, viviendas de baja calidad estructural y hacinamiento, son manifestación de estas desigualdades. No hay que olvidar no sólo que en el año 2000 eran aproximadamente 1000 millones de personas las que residían en este tipo de asentamientos, sino que se estima que con el incesante proceso de urbanización sean cerca de 1600 millones en 2015. A nivel global, UN-Habitat es responsable de monitorear el cumplimiento de las metas 10, relacionada con el acceso a saneamiento y agua potable, y 11, vinculada con la reducción de asentamientos precarios, insertas en el objetivo 7 de los ODM.

Una buena combinación de políticas públicas puede garantizar la extensión de los beneficios de la aglomeración.

Al respecto es preciso tener presente, en todo caso, que la desigualdad puede ser no sólo gobernada con controles salariales, sino reducida a través de políticas propobres. La integración económica de éstos es fundamental, reduciendo la distancia

60 El Informe sobre desarrollo mundial 2009 del Banco Mundial sugiere una secuencia de políticas que en nuestra opinión no es sólo inconsistente, sino excesivamente rígida. Conviniendo en la importancia primaria de estimular la urbanización y la transformación de los desafíos con el grado de ésta, consideramos que la extensión de las instituciones y las redes conectivas son fundamentales, requiriendo a veces su garantía intervenciones focalizadas también en los países de urbanización incipiente y moderada y no sólo en los más urbanizados. En nuestra opinión más que de una secuencia de políticas, se trata de una secuencia de énfasis en la elección de políticas. BANCO MUNDIAL: *Informe sobre desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*, Banco Mundial, Washington, 2009.

61 En efecto, si el 5% más rico de la población recibe en el Sudeste Asiático el 16% de la renta nacional, obteniendo en los países desarrollados el 13%, en América Latina y el Caribe el 5% más pudiente recibe en promedio un 25% de la renta nacional. Relacionado con lo anterior, el 30% más pobre de la población de la región obtiene apenas el 7,5% de la renta, lo que no sucede en las más desiguales de las sociedades, donde este porcentaje recibe al menos un 10% de ésta. Programa de las naciones unidas para los asentamientos humanos (UN-HABITAT): *State of the worlds cities 2008-2009. Harmonious cities*, UN-Habitat, Nairobi, 2008, pp. 10-12.

física, social y de capital humano que les impide beneficiarse de la densidad económica y los bienes y servicios públicos asociados con ella. La conexión física de sus asentamientos con la ciudad formal, en el caso de los tugurios, y con los grandes mercados nacionales o internacionales, en el caso de sectores urbanos o rurales de baja productividad, son en esta línea tan importantes como la ampliación de su capital humano de forma que puedan aprovecharse en la práctica de esa cercanía. El combate de la discriminación cultural o política, como otra de las formas de exclusión de los pobres de la densidad, es asimismo sustantivo.

Quizás el mejor ejemplo de las potencialidades y riesgos del proceso de urbanización en el mundo contemporáneo lo representa la China. Este país ha logrado, a partir de un deliberado proceso de reforma, combinar, como se puede apreciar en el gráfico 1.8, un acelerado proceso de transición rural-urbano, una disminución del crecimiento demográfico, un proceso de industrialización que ha derivado un crecimiento económico elevado y sostenido, y una importante reducción de los niveles de pobreza.

En el plano demográfico, si a comienzos de la década de los años 80 tan sólo el 19,6% de la población habitaba en ciudades, ya en el año 2005 ese porcentaje era del 42,9%, esperándose que ese porcentaje sea superior al 60% en el año 2020[62]. Dicho proceso ha sido acompañado de un importante desarrollo urbano a través de la combinación de propiedad pública del suelo con un desarrollo inmobiliario de mercado, además de una sustantiva inversión pública en infraestructura urbana modernizante. El desarrollo urbano ha ayudado también a realizar una transición demográfica aún incipiente, siendo el crecimiento de la población menor en las áreas urbanas que en las rurales.

Económicamente la China ha logrado una transformación extraordinaria a partir del aprovechamiento de las economías de escala que produce el proceso de urbanización, mayor aún cuando se tiene en cuenta el tamaño poblacional del país, con una exitosa política de precios básicos (particularmente de tasa de cambio competitiva). Dicha combinación ha logrado un crecimiento del PIB percápita promedio para el periodo de 1980-2005 del 8,5%.

La evolución de la urbanización, el crecimiento del PIB per cápita, las tasas de natalidad y mortalidad se resumen en el gráfico 1.8.

---

62 YUSUF, S. y NABESHIMA, K.: "Optimizing Urban Development", en: BANCO MUNDIAL: *China urbanizes. Consequences, strategies and policies*, Banco Mundial, Washington, 2008.

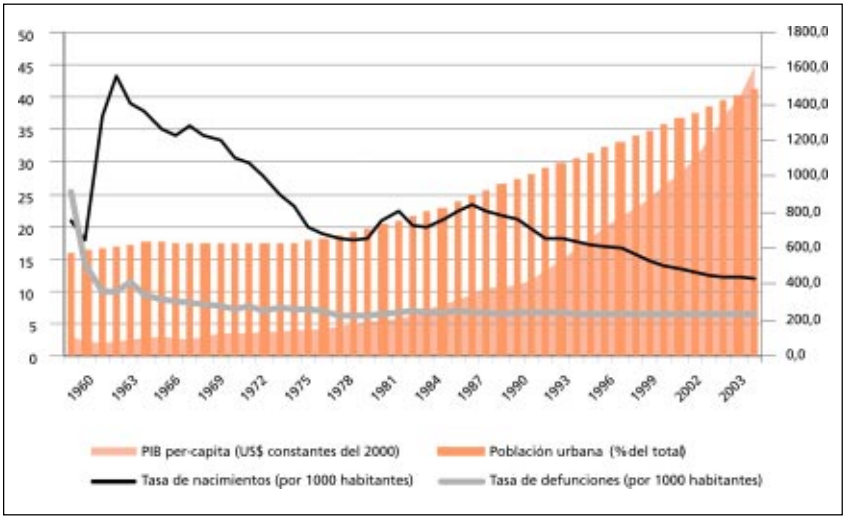


Gráfico 1.8. Urbanización, crecimiento económico, y tasas de natalidad y mortalidad en China. 1960-2006. Al igual que en el mundo, en la China se produjo una importante caída de las tasas de mortalidad y natalidad, pero particularmente un incremento del PIB per-cápita de manera paralela al incremento acelerado de la población urbana. Fuente: Banco Mundial. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.Fuente: Banco Mundial. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

Finalmente, en materia de pobreza, mientras el porcentaje de personas viviendo en condiciones de extrema pobreza (menos de un dólar diario) era en 1981 mayor al 60%, en 2005 era cercano al 10%. Adicionalmente, el Índice de Desarrollo Humano de 1980 era de 0,559, mientras que en el año 2005 era de 0,777, mostrando una evolución positiva de manera sostenida durante casi veinte años.

Este proceso ha venido acompañado, sin embargo, de un incremento de la desigualdad en el país, pasando el índice de GINI de 0,28 a 0,41 de 1981 a 2005, llamando la atención acerca de los riesgos y de la importancia de la intervención pública y de la gestión urbana, en la medida en que, si se gestiona mal, la migración, sea campo-ciudad o sur-norte, puede convertirse en un proceso productor de pobreza y exclusión. La transición china se ha producido además en un contexto de autoritarismo político y limitación severa de ciertas libertades.

Los argumentos de Currie de hace más de 30 años son en síntesis revalidados hoy por la evidencia empírica. Autores como Sachs continúan esa línea. Como ex-consejero especial del ex-secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, éste sintetizó buena parte de lo que con mayor dimensión y rapidez que nunca está sucediendo ante nuestros ojos: "la revolución verde… liberó de las faenas rurales a una proporción notable de la población activa que buscó trabajo en las fábricas urbanas. A su vez, la urbani-

zación impulsó el crecimiento, no sólo porque ofreció un marco para el desarrollo de la industria y la innovación, sino también porque promovió mayores inversiones en una mano de obra sana y preparada. Al reducir la tasa de natalidad, los residentes urbanos contaron con más recursos para atender la salud, la alimentación y la educación de cada hijo. La tasa de escolarización en las ciudades superaba la de las zonas rurales"[63].

La urbanización, en síntesis, tal como argüimos en los puntos 3, 4 y 5 de este capítulo, permite adelantar la transición demográfica, diversificar los productos y aumentar los ingresos, y reducir potencialmente la presión ambiental para combatir la pobreza y, de modo más extenso, ampliar las capacidades y los funcionamientos de las personas.

Al permitir adelantar la transición demográfica, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental, la urbanización es la forma más expedita de ampliar el desarrollo humano.

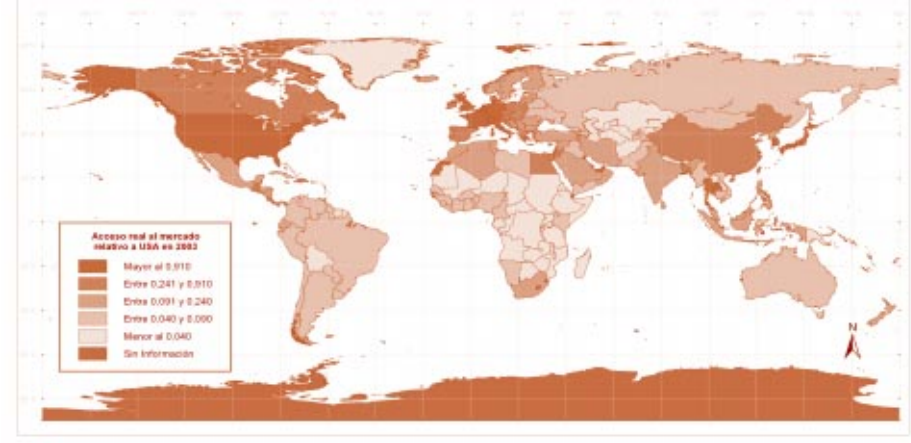
Si Norte América, Europa Occidental y Asia Nororiental lograron, antes de 1950, desarrollarse, en distinto grado y con distinto énfasis, con y gracias al ascenso de su densidad e integración, y Asia Oriental y Meridional, y Europa Oriental construyen sus avances hoy sobre la misma base, es razonable pensar que el anhelado desarrollo de Asia Central y Occidental, América Central y Meridional, el África Sub-sahariana y las Islas del Pacífico seguirá, de producirse, los caminos de la urbanización, y así de la migración rural-urbana y la integración económica.

En este sentido, y de manera más concreta, los países anotados deberían impulsar la aceleración de la revolución agrícola y el desarrollo de la economía industrial y de servicios urbana, diseñando e implementando una base institucional que facilite que los inmigrantes urbanos se favorezcan del conjunto de los beneficios de la urbanización; y desarrollar una red de infraestructuras y un marco institucional modernos y eficientes no sólo entre los distintas zonas del país, las regiones y las ciudades, sino también con los mercados regionales internacionales y mundiales, fortaleciendo así la integración.

La prioridad de las estrategias varía, en todo caso, según las regiones y los países. De manera acertada, el *Informe sobre el desarrollo mundial 2009* del Banco Mundial, que analiza el desarrollo humano desde la geografía económica, subraya a este respecto la relevancia de i.) las diferencias lingüísticas y culturales al interior de los

63 SACHS, J.: "¿Podrá erradicarse la pobreza extrema?", en: Programa de las naciones unidas para el desarrollo (PNUD): *Cooperación sur 2005*, PNUD, Nueva York, 2005, pp. 7 y 8.

países, como en India, donde, en la medida en que dificultan la migración, éstas deberían traducirse en mayor medida que en otros lugares en inversiones focalizadas en ciertas áreas; ii.) la cercanía a grandes mercados externos, como en Centroamérica y Europa Oriental, a Estados Unidos y Europa Occidental, respectivamente; iii.) la dimensión de la economía regional, como en Asia Oriental y Meridional y Sudamérica; y iv.) la revolución agrícola y el comercio mundial con el favor de las preferencias arancelarias, como en África Oriental, Central y Occidental, Asia Central y las Islas del Pacífico[64].



Mapa 1.6. Acceso real al mercado relativo a EE.UU. 2003. El acceso al mercado de los EE.UU. está marcado, no solamente por la cercanía geográfica, sino fundamentalmente por la aglomeración física y la integración económica. Mercados lejanos, como el de la China o Europa Occidental, tienen un mayor acceso real al mercado estadounidense que países como México y los de América Latina y el Caribe en general. Fuente: BANCO MUNDIAL: *Informe sobre desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*, Banco Mundial, Washington, 2009, p. 269. Reelaboración: UN-Habitat/Colombia.

Si la moderación del crecimiento demográfico, la reducción de la pobreza económica y la sostenibilidad ambiental conforman nuestras Promesas, el impulso y la gestión de la urbanización, hoy por primera vez mayoritaria, son y serán, en suma, nuestros mayores y más urgentes desafíos. En materia política, la urbanización profundiza no sólo las interacciones humanas, sino, bien gestionada, también la democracia y la discusión por una mayor y mejor calidad de vida, condiciones básicas para lograr mayor autonomía.

64 Vid.: BANCO MUNDIAL: *Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*, Banco Mundial, Washington, 2009, p. xxii – xxiii.

CAPÍTULO 2

CIUDAD Y CIUDADANÍA

Ciudad y ciudadanía

Lo urbano no se reduce, sin embargo, a su dimensión demográfica, económico-social ni físico-ambiental, definiéndose por ser asimismo el espacio básico de expresión y conformación cultural y de deliberación e institución política. Nos ocuparemos en este capítulo de la naturaleza del hábitat y, dentro de éste, de la ciudad, abordando después su evolución histórica.

2. 1. APROXIMACIÓN FILOSÓFICO-ANTROPOLÓGICA A LA CIUDAD

Cualquier reflexión sobre la consecución de las Promesas del Milenio y el desarrollo humano, en general, y los ODM, en particular, en una sociedad crecientemente urbana debe comenzar perfilando el concepto de hábitat. Podemos distinguir a ese respecto el hábitat cósmico, el biológico y el humano, que es el que nos ocupará a lo largo de este documento[65]. Más allá de la ocupación física de un territorio conformado por viviendas y entorno, el hábitat constituye el referente simbólico, histórico y social en el que se localiza el ser humano de manera multidimensional: política, económico-social y estético-ambiental, actuando complejamente en una cultura determinada. El hábitat significa así algo más que el techo bajo el cual protegerse, siendo el espacio físico e imaginario en el que tiene lugar la vida humana[66].

El hábitat constituye el referente simbólico, histórico y social en el que se localiza el ser humano de manera multidimensional

65 Además del entorno más remoto, el concepto de Gaia, entendido como un ente vivo que, aunque no se reproduce, regula su clima y química interna para mantener y sostener toda la vida, constituye el marco de referencia del hábitat biológico. Vid.: LOVELOCK, J.: *Las edades de Gaia*, Tusquets, Barcelona, 1993; y *La venganza de la tierra. La teoría de Gaia y el futuro de la humanidad*, Planeta, Madrid, 2007.

66 Vid.: GIRALDO, F.: *Ciudad y Crisis. ¿Hacia un nuevo paradigma?*, Tercer Mundo, Bogotá, 1999; GIRALDO, F.: "Hábitat y sostenibilidad", *Ciencia y tecnología*, vol. 21, no. 2, Bogotá, 2003; GIRALDO, F. y TORRES, J.: *Hábitat y desarrollo humano*, UN-Habitat, Bogotá, 2004; y GIRALDO, F., GARCÍA, J., BATEMAN, A. y ALONSO, A.: *Hábitat y pobreza. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la ciudad*, UN-Habitat, Bogotá, 2006. La conceptualización de lo histórico – social se encuentra en CASTORIADIS, C.: *La institución imaginaria de la sociedad*, Tusquets, Buenos Aires, 1989, en particular en la segunda parte, titulada "El imaginario social y la institución".

A ese respecto, es preciso acentuar que el hábitat puede ser estudiado en dos ámbitos: el físico-instrumental, o lógico científico, y el histórico social, o, más propiamente, imaginario-poiético, haciendo el primero referencia a los instrumentos que se aplican para su estudio a través de la lógica matemática, la estadística, la econometría y la geometría, donde se utilizan los procedimientos convencionales propios de la observación y medición técnico-científica, y dando cuenta el segundo de intangibles inmanentes, como en la actualidad son el Estado y el mercado, la seguridad, la confianza o la libertad, así como de la transformación histórica, social e imaginaria de la sociedad y sus formas de localización, interrelación e institución.

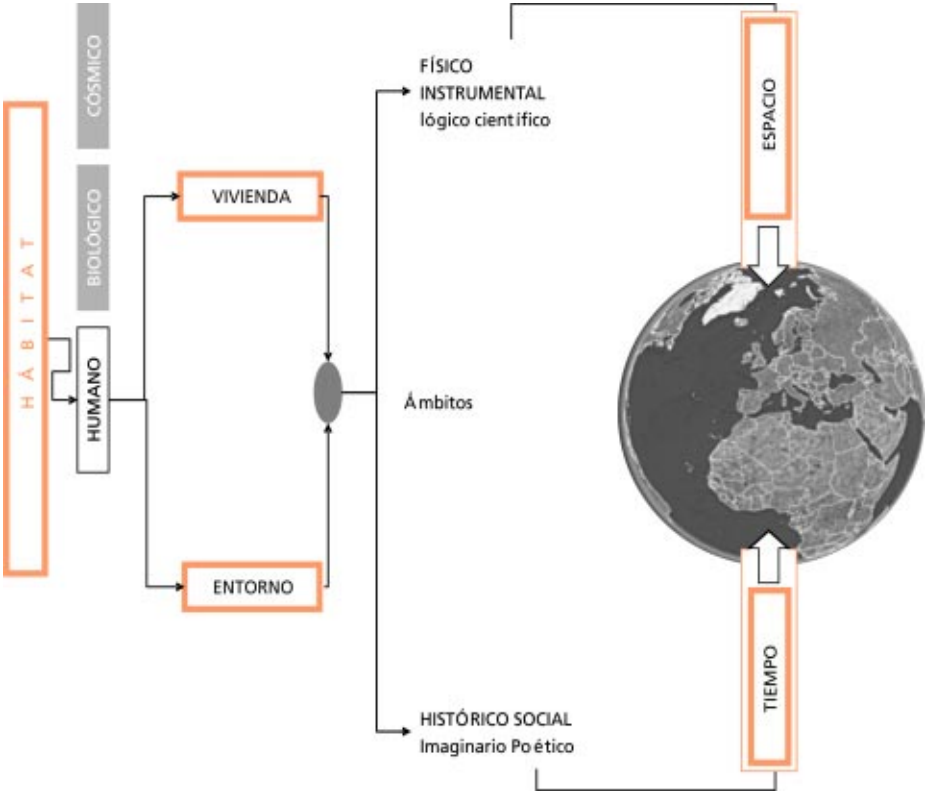


Diagrama 2.1. Hábitat cósmico, biológico y humano. Se puede hablar del hábitat cósmico, propio de las estrellas y el universo; el biológico, de los seres vivos; y particularmente del humano, el cual está compuesto de dos ámbitos fundamentales: el físico-instrumental y el histórico-social, en el contexto de las dos meta-dimensiones del pensar y por supuesto del pensar la sociedad y la ciudad: el tiempo y el espacio. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

Es forzoso subrayar, en concordancia con la antropología filosófica de Castoriadis[67] donde este planteamiento se apoya, que la sociedad se crea o instituye en todo caso no en una de estas dimensiones, sino en lo que las cohesiona, el espacio no meramente físico, sino cívico -público-público- en el que éstas se encuentran tejidas en conjunto: lo que otorga significación y sentido al mundo en general y por supuesto al mundo urbano. Desde esta óptica, el ser humano es al tiempo psique y sociedad, no pudiendo, pese a ser irreductibles, existir un polo sin el otro, siendo el individuo socialmente fabricado en correspondencia con las instituciones imaginarias de la sociedad.

En breve, en la lógica de Castoriadis hay un modo de ser de los fenómenos psíquicos y sociales en el que éstos no se agotan en las formas técnico-científicas convencionales vinculadas con la división del saber en campos -filosofía, antropología, sociología, economía, urbanismo…- ni pueden ser abordados en la vieja distinción de la teoría del conocimiento entre sujeto y objeto, haciendo, en cambio, referencia a un sustrato necesario para elucidar la constitución del sentido como cohesionador social. Para Castoriadis existen dos aspectos irreductibles e inseparables de lo humano: su singularidad psíquica y su dimensión social.

Es en el marco de esta conceptualización en el que la sociedad es esencialmente un magma, esto es, una organización que se presenta bajo un modo de coexistencia *sui generis* que, conteniendo fragmentos de múltiples organizaciones lógicas, no es reducible a una organización lógica. La psique humana y las formas sociales son ambas magmáticas, siendo la primera un magma de representaciones, afectos e intenciones, y la segunda, uno de significaciones e instituciones, ambas solidarias pero irreductibles. La sociedad no produce fantasmas, la psique sí[68].

En tanto concepto útil para pensar lo social, el hábitat y la ciudad son igualmente magmas, al no ser solamente conjuntos o sistemas, ni jerarquías de conjuntos, ni tampoco sistemas de sistemas, aún cuando en ellos se puedan extraer conjuntos o sistemas, por estar siempre, en tanto que creación, haciéndose y rehaciéndose. La ciudad es, en este sentido, y como apoyándose en Castoriadis acentúa Giraldo, una institución imaginaria, "un precipitado histórico social producto de nuestra autoalteración colectiva a través de los procesos de creación"[69]. Lo que mantiene unida la forma de ser y hacer de una ciudad determinada es en efecto su institución, esto es,

---

67 Vid.: GIRALDO, F. y MALAVER, J. "El laberinto del pensamiento y la creación", en CASTORIADIS, C.: *Ontología de la creación*, Ensayo y error, Bogotá, 1997, pp. 11-56. La revista Ensayo y error, y los libros publicados por esta corporación son de utilidad para acceder a las aportaciones de Castoriadis y su lugar central para pensar la sociedad.

68 Vid.: GIRALDO, F.: *Ciudad y crisis. ¿Hacia un nuevo paradigma?*, Tercer Mundo, Bogotá, 1999, p. 55.

69 Vid.: GIRALDO, F. (Ed.): *Ciudad y complejidad,* FICA, Ensayo y error, Bogotá, 2003 y; GIRALDO, F.: "La Ciudad: la Política del Ser", en GIRALDO, F.: *La política y la ciudad*, ESAP, Bogotá, 1998, p. 172.

una red simbólica socialmente sancionada en la que se combina, en proporción y relación variables, un componente funcional y un componente imaginario. La instancia funcional-instrumental está en efecto inmersa en un conjunto de significaciones imaginarias sociales que son las que otorgan en última instancia un sentido específico a cada ciudad.

Es desde esta perspectiva desde la que el espacio urbano trasciende el espacio geométrico-funcional, y las interrelaciones económicas trascienden los meros intercambios mercantiles, remitiendo en su constitución física, material e histórico-social a la creación, en este caso física, ética y política, respectivamente, por parte de un colectivo urbano específico. La ciudad alude en definitiva a la configuración de lo urbano como creación y emergencia individual y colectiva[70].

Como consecuencia de lo anterior, el abordaje analítico y político del hábitat y de una ciudad específica no puede realizarse al margen de un pensamiento complejo que, incorporando un planteamiento holístico, es decir, que concibe y se aproxima a la ciudad como un todo integrado y no como una discontinúa conexión de partes[71], lo supera, al acoger y centrarse en la capacidad de creación, es decir, de alteridad y emergencia de la actividad viviente, especialmente de la humana, que, como ya indicamos, es un magma tanto a nivel individual como colectivo.

Desde esta perspectiva, la complejidad del fenómeno urbano se puede analizar[72] "a partir del conjunto de las múltiples interrelaciones existentes entre los elementos que estructuran el espacio urbano histórica y socialmente"[73]. La distinción de los atributos, las dimensiones y las instancias de articulación-regulación entre Estado Nacional, entidades territoriales y la sociedad civil que se hallan y operan en la ciudad es un camino fecundo para gestionar el fenómeno urbano, siendo los atribu-

---

70 Causa extrañeza la aparente dificultad que puede ocasionar una concepción como la aquí presentada. Ella incorpora elementos de alta complejidad, como los de la antropología filosófica de Castoriadis y los desarrollos espaciales y de desarrollo humano de la teoría económica, sin omitir los procesos de la arquitectura y el urbanismo, pero es cercana en lo esencial al planteamiento de los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta. Para éstos, el ordenamiento territorial "no sólo demarca un pedazo de tierra. Es ordenar el pensamiento para poder vivir bien en esta tierra. El ordenamiento territorial tiene dos partes: la espiritual, que se refiere al pensamiento, y la física, que se refiere a la tierra. Las dos partes no se pueden separar; siempre están unidas; pues el territorio es uno solo". El hábitat, el territorio y la ciudad son un magma. Rey Sinming, citado en MENDOZA, A.: "El ordenamiento de territorial", *El tiempo*, Bogotá, 14 de Febrero de 2009, pp. 1-22.

71 Las aproximaciones holísticas tratan de conjugar los criterios sistémicos, referidos a la interconexión e interdependencia de las diferentes partes, y de sinergia, relativos a los procesos por los que dos o más causas tienen un efecto superior a la suma de sus efectos individuales.

72 Si el pensamiento complejo no puede dar cuenta cabalmente de la naturaleza de ninguna ciudad, en abstracto ni en particular, tampoco puede hacerlo la complejidad restringida. En tanto que emergencia, lo urbano no puede ser captado completa ni definitivamente. Como proceso de creación, el carácter histórico-social propio de lo urbano contempla no sólo un movimiento continuo, sino dinámico y cambiante. En términos de Castoriadis la unión y tensión de la sociedad instituyente y de la sociedad instituida, de la historia hecha y de la que se hace.

73 GIRALDO, F.: "La Ciudad: la política del ser", *La política y la ciudad*, ESAP, Bogotá, 1998, p. 171.

tos urbanos el suelo, los servicios públicos domiciliarios, la vivienda, el equipamiento, el espacio público físico, y los sistemas de movilidad; y las dimensiones, la política, la económico-social, la estético-ambiental y la cultural, usando este concepto para pensar en lo imaginario en sentido estricto, tal y como, trascendiendo lo funcional, éste se encarna en la ciudad como polis –la ciudad que crea el individuo en el espacio público-público[74]. Atributos, dimensiones e instancias de articulación y regulación configuran un "modelo" simplificado, pero útil para exponer el conjunto de relaciones que intervienen en la ciudad e indicarnos por tanto los hechos generales de lo urbano, lo que condensamos habitualmente de forma gráfica en la figura siguiente:

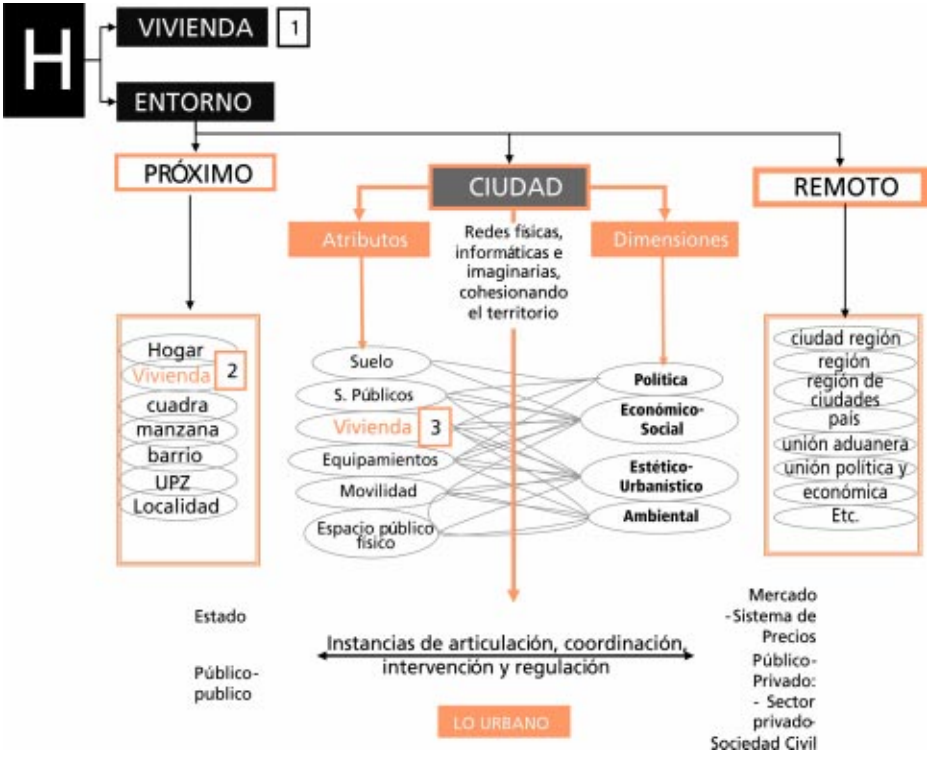


Diagrama 2.2. Atributos y dimensiones de la ciudad. El hábitat humano puede ser entendido como la conjunción de vivienda y entorno, estando compuesto éste último por el entorno más próximo, la fachada misma de la vivienda, hasta el entorno más remoto, como puede ser Gaia, e incluso el cosmos. En un nivel intermedio se encuentra la ciudad, a su vez compuesta complejamente por atributos, como el suelo o la vivienda, y por dimensiones, como la política o la ambiental. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

74 La cultura no es representable gráficamente, ni se puede observar por simples procedimientos técnico-científicos ni urbanísticos a través de lo que hemos denominado la dimensión funcional-instrumental de la ciudad.

Desde una perspectiva cercana a la complejidad restringida, y en la dimensión lógico-científica, el estudio de los atributos, dimensiones e instancias de articulación puede dar cuenta de manera restringida, y nunca completa, de la creación de lo urbano, siendo pedagógicamente indispensable buscar propuestas prácticas que permitan disponer a los grupos de trabajo sobre la ciudad de planteamientos metodológicos útiles para realizar actividades concretas con carácter multidisciplinario[75]. Nuestra reflexión sobre la ciudad deja claramente de lado los métodos tradicionales de ver los problemas técnico-científicos, tratando de percibir las conexiones entre lo que aisladamente parecen disciplinas diferentes, buscando percatarse de los nexos entre la ciencia como método general y los problemas amplios de la política, la economía, el medio ambiente y la estética. Como señala García, son convenientes en este sentido tanto las interacciones de un trabajo interdisciplinar que conjugue al menos el saber económico, jurídico-político y urbanístico como la reunión del trabajo de oficina con la investigación empírica en el campo. Los capítulos VII, VIII y IX ilustrarán de manera concreta la forma en que esto es posible para el caso de la ciudad concreta de Bogotá.

La urbanización ha consistido más en una expansión física que una profundización de la deliberación e institución políticas

Nuestra metodología es útil no para describir una o unas verdades —la verdad como la realidad, es infinitamente más compleja—, sino como un procedimiento práctico que ayuda a comprender el mundo glocal desde una perspectiva crítica que no parte de la nada, pero que no acepta la realidad instituida, tomando distancia para juzgar y al mismo tiempo ayudar a conocer mejor, pero guardando prudencia para no dejar de dudar y vigilar.

2.2 URBANIZACIÓN Y CIUDADANÍA

Por primera vez en la historia la población urbana mundial superó en 2008 a la rural. Como señalamos en el capítulo anterior, esto ha venido acompañado de un crecimiento demográfico y una vida más larga y saludable, con acceso a la salud sexual y reproductiva y avances en la equidad de género; crecimiento y diversificación económicos y reducción de la pobreza de ingreso; y crecientemente, en tanto la conciencia sobre la relevancia de la sostenibilidad ambiental se acentúa, de una menor presión ambiental.

75 Para este fin nos apoyamos en la complejidad como método propuesta por MORIN, E.: *Introducción al pensamiento complejo*, Gedisa, Barcelona, 2007; y GARCÍA, R.: *Sistemas Complejos. Conceptos, método y fundación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, Gedisa, Barcelona, 2007. Para una discusión y crítica de dichos enfoques, vid.: GIRALDO, F.: "La complejidad del lugar", GIRALDO, F. (Ed.): *Ciudad y complejidad*, Ensayo y error, FICA, Bogotá, 2003, pp. 17-93.

A lo largo de la historia, sin embargo, la urbanización ha consistido más en una expansión física de hectáreas, población y productos que en una ampliación de la urbanidad en el sentido de una cultura que crea la deliberación e institución política. Asistimos con frecuencia a una extensión de la ciudad física divorciada de una integración social, cultural y política y de una cultura de la autonomía, como individuos y sociedades que crean sus determinaciones[76]. La vitalidad y las reivindicaciones de algunos movimientos sociales en algunas ciudades actuales indican que esto podría estar cambiando. Nos detendremos a continuación en un breve recorrido histórico de la relación entre la urbanización y la cultura urbana de la deliberación e institución políticas.

ATENAS: LA POLIS GRIEGA

La historia de la ciudad que, en nuestra reflexión sobre la concreción de las Promesas del Milenio en el marco del desarrollo humano, a nosotros nos incumbe e interesa comienza, como germen, en la Atenas clásica, en tanto ésta representa el advenimiento conjunto de la ciudad y la política, siendo allí donde se da la emergencia de la *polis*, una "forma" indisociable de lo urbano, la democracia y la deliberación. En la ciudad ateniense clásica lo político, como colectivo anónimo que instituye el poder, condición del advenimiento de la humanidad, es, en efecto, creador de la política, en el sentido de Castoriadis de una actividad reflexiva y lúcida cuyo objetivo es la institución global de la sociedad[77]. Es en este marco, donde ciudad y ciudadano son creadores y creaciones al mismo tiempo, en el que nos referimos a la ciudad de los atenienses y no a la ciudad física de Atenas, como lo manifestó el poeta Píndaro o lo expuso Pericles en la versión reconstruida de Tucídides[78].

En tanto se crean en ella las condiciones para romper con la idea de que la ley, el nomos, viene dado por una fuente externa a nosotros mismos, la Atenas clásica es en este sentido autónoma. En ella la ley nunca es en efecto dada por otro, como en las sociedades heterónomas, siendo por el contrario creación y recreación de la polis, la democracia y la filosofía. Como creación inaudita, "originaria" en la práctica del poder instituyente, la Atenas clásica es por ello objeto de reflexión no de la economía y los economistas, la arquitectura y los arquitectos, el urbanismo y los urbanistas, sino de la filosofía política en tanto reflexión sobre la búsqueda y creación del mejor o justo orden de las instituciones de la sociedad.

---

76 MONGIN, O.: *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*, Paidós, Buenos Aires, 2006.

77 Vid., entre otros libros de este mismo autor: CASTORIADIS, C.: *El ascenso de la insignificancia*, Frónesis, Valencia, 1998.

78 PÍNDARO: *Obras completas*, Cátedra, Madrid, 1988; TUCÍDIDES: *Historia de la guerra del Peloponeso*, Alianza, Madrid, 1989.

DISOLUCIÓN Y RENACIMIENTO URBANO

Hay un momento en la historia en el que esta ciudad y esta ciudadanía desaparecen no tanto física sino imaginariamente, esto es, como significación e institución[79], dando lugar a una urbe y cultura romanas que se constituyen, no como polis que delibera y se autocrea a través de la política, sino como una *civitas* en la que el poder es ejercido de manera heterónoma. Pero esta ciudad, urbe más que polis, y esta cultura también expiran. Entre alrededor del año 200 después de Cristo y alrededor del año 1000, la precariedad, la inseguridad y el abandono de los antiguos centros urbanos que alguna vez constituyeron el pulso del Imperio romano son los índices de la decrepitud física, económica, política y cultural de un continente europeo cuya población permanece estable entre 40 y 50 millones de personas.

Aunque el crecimiento urbano antecede la marca simbólica del año 1000, es sobre todo después de esa fecha cuando el renacer urbano europeo se profundiza, amplifica y acelera su ritmo. El gran "salto" que se produce, de acuerdo con Pipitone, entre el año 1000, y, más específicamente, entre 1100 y 1300, no ocurre, sin embargo, tanto en términos de población urbana con respecto a la población europea total, sino sobre todo en la formación de nuevas ciudades que empiezan a configurar, junto y en conexión con las viejas, un sistema de urbes especializadas interconectadas que cubre lo que hoy se conoce como Europa occidental.

Alrededor del año mil, cuando el tamaño del mercado y la división del trabajo gracias a los rendimientos crecientes producto de la aglomeración permiten una masa crítica, la agricultura se expande, ganándole terreno a los bosques, el comercio y la manufactura se intensifican, y la población crece, amparada en unas ciudades que fortalecen sus instituciones como mecanismo de establecimiento y formalización de vínculos entre intereses privados y públicos en la búsqueda de una seguridad y juridicidad contrapuesta a la del campo, constituyendo las interacciones de estos factores las expresiones y causas de la reurbanización, viniendo acompañado de forma compleja este proceso de la consolidación y vigorización del autogobierno no sólo en los poblados, sino también en unas ciudades obispales que cada vez lo son de manera menos significativa[80].

---

79 Aunque no desarrollaremos en este texto, dadas las dificultades práctico-teóricas de utilizar plenamente el marco de Castoriadis, una discusión de la ciudad en términos de lo que fundó la Atenas clásica, es bueno retener entretanto que, desde los griegos de la Atenas democrática, la ciudad y el ser humano son el tema de la filosofía política clásica, no pudiendo comprender, como sostiene Strauss, las presuposiciones de las ciencias sociales actuales sin un retorno a la filosofía política clásica. Vid.: STRAUSS, L.: *La ciudad y el hombre*, Katz, Buenos Aires, 2006, p. 22.

80 Polanyi ilustra cómo las necesidades de movilidad de la naciente burguesía comercial recaen en sus inicios en unas comunas autónomas que bajo el nombre de burgo proliferarán, como un vistazo al mapa de Europa indica, por todo el continente. Vid.: POLANYI, K.: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 2001.

LA CIUDAD Y EL ESTADO NACIÓN

Pero si la ciudad constituye desde el principio un lugar que concentra relaciones y por tanto conflictos, externos e internos, en un momento del desarrollo urbano las ciudades son incapaces de resolver los problemas de regulación y aprovechar las oportunidades que de ella se derivan[81], dando pie a la conformación de poderes territoriales geográficamente más amplios: los Estados Nación[82]. Como señala Pipitone, a medida que las ciudades mercantiles consolidan sus redes de conexión y sus vínculos con mercados lejanos, ampliando así la dimensión e interdependencia de las oportunidades y los mercados, no sólo "se imponen tareas y funciones regulatorias globales que –las ciudades- no pueden acometer (se) eficazmente"[83], sino que aparecen asimismo necesidades de movilización de recursos que éstas no pueden tampoco activar eficientemente. El embrión del Estado moderno está constituido en efecto por los tres casos de Europa Occidental en los que se combinan fructíferamente ciudades económicamente dinámicas y amplias y poderes territoriales eficazmente articulados.

El autogobierno propio de la polis y la participación en un marco político más amplio propio del Estado Nación fijan la encrucijada institucional de la ciudad contemporánea.

Es importante distinguir en todo caso los ámbitos de esta creación, en tanto la emergencia del Estado Nación no lesiona la importancia económica ni poblacional, ni borra de un plumazo ni totalmente la relevancia institucional de las ciudades, no sólo de las capitales nacionales, sino de otras que mantienen o adquieren, en virtud de su peso económico o cultural, también un papel, e incluso un papel político, significativo[84].

Usualmente la construcción de instituciones que crean, a través de la regulación, economías nacionales va ciertamente de la mano de la conformación de una comunidad política y, por tanto, y a su vez, de un sentido nuevo, nacional más que local y o comunitario, de pertenencia, no siendo generalmente la ciudad, sino la gran abstrac-

81 La regulación implica tareas militares, responsabilidad financiera, administración de mecanismos comerciales, funciones de policía transfronteriza y gerente de los cultos identitarios, culturales e ideológicos.

82 Las dos tensiones se conjugan: las ciudades que conservan sus tradiciones comunales no crecen y son absorbidas por ciudades más dinámicas, perdiendo finalmente su autogobierno; las necesidades estratégicas y la diferenciación social de las que crecen y se expanden territorialmente acaban por hacer inviable y arcaico el autogobierno comunal.

83 PIPITONE, U.: *Ciudades, naciones, regiones. Los espacios institucionales de la modernidad*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 2003, p. 95.

84 Barcelona y Bilbao en España, Milán o Florencia en Italia, Munich en Alemania o Lyón en Francia son, entre otras, paradigmáticas.

ción del pensamiento del Estado Nación quien crea, al contrario de lo que ocurrió en Atenas y aún en el renacimiento urbano, las nuevas significaciones imaginarias de la ciudad. Pero esto se hace esencialmente con el fin de hacer frente a una globalización de la economía signada por la diversificación y multiplicación de los intercambios entre un número creciente ciudades cada vez más descentradas, dependientes y complejas. Si en su constitución política lo nacional se construye a menudo a pesar y por encima de hecho de lo local, económicamente lo nacional se constituye, en cambio, con frecuencia en concordancia con lo local.

La centralización del poder político no supondrá en este sentido una mitigación del poder económico de las ciudades, que no sólo conservan, sino que, a veces, espacialmente en las capitales, se acrecienta, sino la exigencia de no interferir en el proceso de convergencia institucional con demandas de singularidad y autonomía. La construcción de la nación requiere el crecimiento económico que aporta la ciudad, pero necesita gobernarlo, en virtud, en principio, de la seguridad que a ésta confiere una matriz que institucionaliza amplios territorios no necesariamente homogéneos en un espacio unitario de carácter nacional. El germen identitario de la democracia participativa ateniense se sustituye por la igualdad formal del Estado-Nación. La emergencia de la noción de ciudadanía en los términos de la revolución francesa, ligada al ámbito nacional, es así estrategia de y hecho posterior a, en muchos casos, entre ellos Francia, Inglaterra y de un modo particular España, la constitución del Estado nacional[85].

Con el paso de las acciones de los hombres a través de la historia, la competencia económica y las guerras internas y externas contribuyen a la expansión en los cinco continentes, frente a los poderes, singularidades y tradiciones locales, pero no en contra de su peso económico ni demográfico, en el que se asienta, del Estado nacional como forma de organización económica e institucional y representación política en nombre de la eficiencia, primero, y la identidad, individual y colectiva, después. No sobra señalar que este proceso, íntimamente ligado a la profundización de los procesos que irán creando lo que hoy conocemos como "sistema capitalista", viene acompañado del ascenso de la dimensión económica y el creciente ocultamiento de la política como base para la alteración y creación de nuevas formas societarias.

---

85 No es el caso de Alemania, Italia, Polonia o Grecia donde el nacionalismo antecede (aunque en los dos primeros casos tras un largo proceso, dada la fragmentación local de bases históricamente arraigadas) el proceso formativo del Estado. El caso español es particular porque, aunque existía en Castilla un sentimiento protonacional que decanta el fracaso de la revolución de las ciudades castellanas, debilitando con ello gravemente la dinámica y vital contribución de éstas al desarrollo de la región, las particularidades de Galicia, Cataluña y País Vasco son y ofrecen una resistencia extraordinaria.

LA CIUDAD Y LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Como anunciamos en el primer capítulo, cerca de su clausura, el siglo XX introduce en este contexto global, nacional y al tiempo urbano una nueva forma social. Numerosos teóricos se han ocupado, desde distintas perspectivas, de subrayar las líneas y ejes más sustanciales de este proceso. Su origen se remonta, de acuerdo con Castells, a finales de los años 60 y mediados de los años 70, cuando la conjunción e imbricación histórica de i.) la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación; ii.) la crisis económica, tanto del capitalismo como del estatismo autoritario, y las políticas de los gobiernos y las empresas subsiguientes (globalización de las actividades económicas centrales, desregulación institucional, flexibilización organizativa e individualización de las relaciones, que aumentan conjuntamente el poder de la empresa frente a los trabajadores); y iii.) el florecimiento de movimientos sociales y culturales reestructuran el modo capitalista de producción, creando una nueva estructura social, económica y cultural[86], en la que hoy vivimos.

En esa línea, Mitchell argumenta que no es sensato señalar a esos efectos un único suceso, como se suele pensar con relación a internet, sino la convergencia gradual de diversos procesos a lo largo del tiempo, ya que, aunque "en lugar de establecer nuevas relaciones entre personas y lugares de producción, como en la revolución agrícola, o entre personas y máquinas, como en la revolución industrial, el mundo digital global reconstruirá relaciones entre personas e información..., transformarán los que ya existen. Se trata de un viejo guión representado por nuevos actores. El silicio representa el acero moderno e Internet es el nuevo ferrocarril"[87].

Sociedad del conocimiento y la información y nuevas tecnologías de la información y la comunicación

La sociedad del conocimiento y la información se sustenta en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que constituyen su soporte, siendo la "herramienta indispensable para la puesta en práctica efectiva de los procesos de reestructuración socioeconómica", al permitir "la comunicación a distancia mediante redes, el almacenamiento/procesamiento de la información, la individualización coordinada del trabajo y la concentración y descentralización simultáneas de la toma de decisiones"[88], transformando así también las relaciones de poder y de experiencia.

---

86 CASTELLS, M.: *La era de la información. Economía, sociedad, cultura*, Siglo XXI, México D. F., 2006; y *Globalización, desarrollo y democracia. Chile en el contexto mundial*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2005.

87 MITCHELL, W.: *E-topía. Vida urbana, Jim; pero no la que nosotros conocemos*, Gustavo Gili, Barcelona, 2001, pp. 18-21.

88 CASTELLS, M.: *La era de la información. Economía, sociedad, cultura*, Siglo XXI, México D. F., 2006, Vol. 3, pp. 370-373, respectivamente.

Desde un punto de vista económico, la producción, comercialización y consumo de los bienes informacionales es, a esos efectos, sustancial para el conjunto de la sociedad, dado que, como afirman Shapiro y Varian, es la mejora de la infraestructura de la información, por los avances en la tecnología e infraestructura de la información, y no algún cambio fundamental en la naturaleza o magnitud de la información, la que ha permitido aumentar la productividad y, así, el crecimiento económico[89].

La difusión de este tipo de bienes y la extensión de las redes que los conectan apuntan a la existencia de un fenómeno de feedback positivo. Es éste el que explica el hecho de que después de tener una primera fase relativamente larga de asentamiento, las tecnologías de la red hayan conocido un crecimiento explosivo. De acuerdo con la lógica del feedback positivo, a medida que la base de usuarios aumenta, se va adquiriendo una masa crítica que hace que el número de usuarios a quienes les resulta rentable adoptar la tecnología también se eleve. Los consumidores de estos bienes y servicios se encuentran enfrentados, además, a costos notables en el cambio de tecnologías específicas.

Los bienes del conocimiento y la información requieren economías de escala en la producción, pero también por el lado de la demanda.

De lo anterior se desprenden al menos dos elementos de la economía de la información que se deben resaltar. Primero, que el crecimiento en la producción y las ventas de los bienes del conocimiento y la información es un imperativo estratégico no solamente para conseguir economías de escala en su producción, sino para lograr, a través de los efectos de red, principalmente economías de escala del lado de la demanda. Segundo, que las expectativas de los consumidores con relación a si una nueva mercancía de almacenamiento, procesamiento o difusión de información se puede volver predominante y alcanzar la masa crítica es crucial, especialmente si se tiene en cuenta que los bienes de información tienen unos costos fijos muy altos, aunque unos costos marginales muy bajos. La conjunción de estos dos elementos determina, en términos de Hanson, los "huérfanos" y "modas" tecnológicas que terminan siendo víctimas y beneficiarios de los rendimientos crecientes[90].

89 "El valor de la Web viene determinado por su capacidad de proporcionar acceso inmediato a la información (y)… ha aumentado considerablemente nuestra capacidad de almacenar, extraer, clasificar, filtrar y distribuir información, y como consecuencia, ha incrementado enormemente el valor de la propia información. Lo que ha cambiado es nuestra capacidad de manipular la información, no la cantidad total de información disponible"89 por lo que la economía de la información se trata tanto de la información en sí misma, como de la tecnología asociada a ella. Para un análisis agudo y detallado se puede consultar el libro de SHAPIRO, C. y VARIAN, H.: *El dominio de la información. Una guía estratégica para la economía de la red*, Antoni Bosch, Barcelona, 2000.

90 Ibid.

George Akerlof y el premio Nobel Herbert Simon mostraron otra de las características de este nuevo proceso de cambio estructural, al evidenciar que, en su lógica, a menudo es racional no ser totalmente racional. El esfuerzo de analizar toda la información disponible puede resultar, en efecto, muy costoso, hasta el punto de no valer la pena en ciertos casos y a partir de un cierto nivel. Tal como afirma Simon, "la riqueza de información provoca una pobreza de atención" [91], en tanto el problema no es el acceso a la información, sino su exceso[92]. Cada familia obtiene resultados lo suficientemente parecidos con una buena regla práctica y con una perfectamente racional como para hacer de la racionalidad perfecta un objetivo irracional, pudiendo considerarse en cierto sentido la casi racionalidad como una forma superior de la verdadera racionalidad[93].

Aunque en la realidad se encuentran diversos matices entre ellos, podríamos en general hablar de dos tipos de mercados: aquellos, como el del maíz, en el que la conducta razonable de los individuos lleva al mercado en su conjunto a comportarse racionalmente; y aquellos, como el de la información[94], en el que la conducta casi racional de los individuos puede generar resultados globales sumamente irracionales. En la actualidad, donde de manera creciente los bienes se complejizan a la par de la sociedad, se vuelven más heterogéneos entre sí y sus precios se alejan más de los costos de producción, los efectos de la casi racionalidad son cada vez más evidentes en la economía global. Los precios se vuelven cada vez más inflexibles a la baja y el ajuste de los mercados se da más lentamente, por lo cual las recesiones son más profundas y el ciclo económico más pronunciado e irregular.

La economía de red profundizará los procesos de destrucción creativa propios del desarrollo capitalista.

Los eventos y fenómenos anteriores serán más vigorosos y evidentes en la medida que la economía de red, basada y compuesta por bienes de la información, sea, de acuerdo a la lógica del feedback positivo, más importante en el producto. En ese contexto, se profundizará probablemente la destrucción creativa, esto es, los procesos de renovación y cambio multidimensionales propios del desarrollo capitalista descritos por Schumpeter en el libro *Capitalismo, socialismo y democracia*[95], llevándo-

91 Citado en: Ibid., pp. 10-13.
92 Citado en: Ibid, p. 6
93 El aporte de Akerlof, a partir de las asimetrías de la información y la selección adversa que genera, particularmente su trabajo sobre "el mercado de "cacharros"", fue mostrar que la conducta casi racional y la conducta perfectamente racional tienen implicaciones muy diferentes para la política económica. Incluso, una explicación de las recesiones es que se producen porque la gente, aunque sea razonable, no es perfectamente racional. Durante las recesiones parece que hay oferta en todas partes y que no hay demanda en ninguna. KRUGMAN, P.: *Vendiendo prosperidad. Sensatez e insensatez económica en una era de expectativas limitadas*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 213-216.
94 Este análisis se realizó originalmente para el mercado de la vivienda que comparte algunas de las complejidades de los bienes de la información.
95 SCHUMPETER, J. A.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Madrid, 1984.

nos lenta, pero seguramente, a la era de la información. Estos cambios deben leerse con cierta precaución. Sus efectos en las sociedades periféricas no son tan claros como en las sociedades del centro y, como lo ilustró magistralmente Polanyi, por lo general las relaciones sociales de los hombres engloban su economía. El hombre actúa no tanto para mantener su interés individual de poseer bienes materiales, cuanto para garantizar su posición social, sus derechos sociales, sus conquistas sociales. No concede valor a los bienes materiales más que en la medida en que sirven a este fin[96].

En ese sentido, es importante ver algunas estadísticas básicas sobre la predominancia de las redes informacionales en la economía, en particular, y la sociedad, en general:

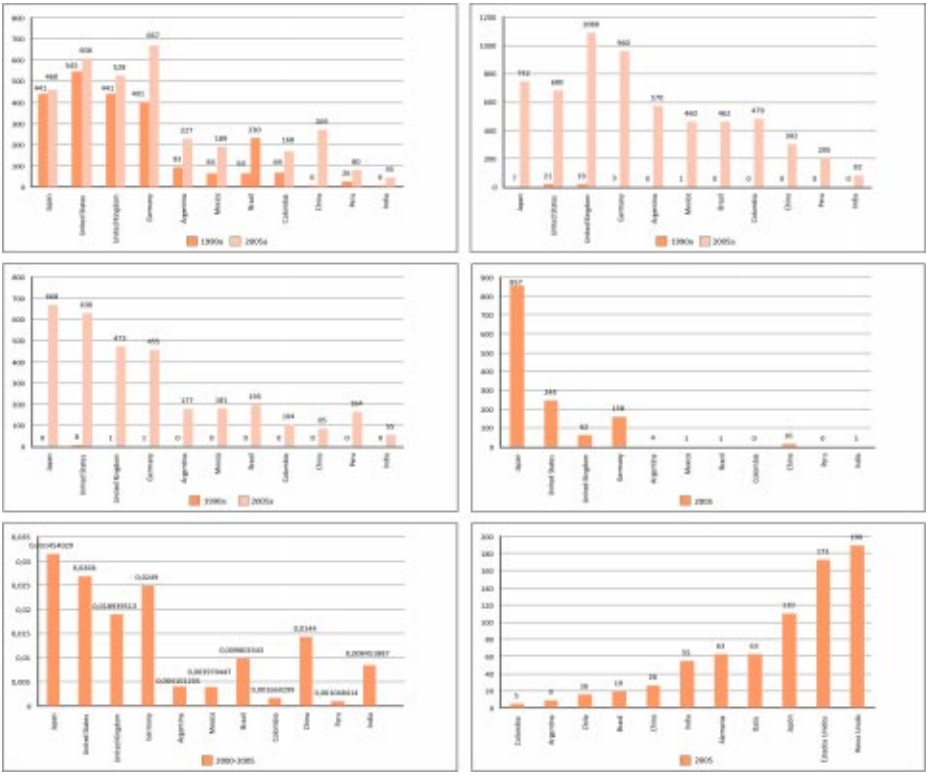


Gráfico 2.1. Uso e importancia de las TIC en algunos países del mundo. 2006. Mientras algunos países como los EE.UU., el Reino Unido y Japón se encuentran en una fase avanzada del cuarto proceso de cambio estructural, donde la información y la comunicación tienen un papel central en la economía, algunos se encuentras apenas ingresando en dicha fase, y otros se ubican aún en el desarrollo de etapas anteriores. Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2008. Cálculos: UN-Habitat.

96 POLANYI, K.: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 2001, p. 87.

A este respecto, es importante señalar la diferencia entre índices como los de Estados Unidos y Japón, que presentan altos porcentajes de acceso a internet (con el 63% y el 67% de personas con acceso a esta herramienta, respectivamente) y el índice de Colombia, donde, aunque viene creciendo la cobertura, el acceso a la red se sitúa todavía alrededor del 10%. Igualmente, en cuanto al mercado accionario se refiere, mientras países como Japón, Estados Unidos y Reino Unido realizan transacciones por un valor mayor al del PIB de cada país respectivo, el porcentaje que representan estas mismas transacciones en Colombia sobre su PIB, que no llega a ser el 1% del estadounidense, es de tan sólo el 5%.

Este cambio estructural, todavía incipiente, especialmente en países como Colombia y ciudades como Bogotá, donde todavía se encuentra en proceso de configuración, modifica y modificará aún más el esquema tradicional de ciudad industrial, no sólo por su dependencia de los flujos, sino también por la reducción de externalidades negativas (ruido, contaminación…) que suponen con respecto a la vieja industria. De acuerdo con Mitchell, esto deberá dar lugar a la transformación de las relaciones entre vivienda y entorno, generando una nueva planificación, no zonificada, de los usos del suelo, dado que "a escala urbana, el lugar de trabajo y la vivienda ya no tienen por qué estar en zonas separadas, aunque dentro del hogar, la necesidad de la separación aparece de nuevo. Por suerte o desgracia, la vivienda jugará un papel más importante que nunca en nuestras vidas"[97].

Tecnologías de la información y comunicación y ciudades

Algunos de quienes tienen en cuenta los diferentes cambios estructurales cuestionan la sostenibilidad del predominio de la aglomeración urbana con su advenimiento, sobre todo en los lugares donde este proceso se encuentra consolidado. Para ellos la combinación del incremento de los costos de la aglomeración física, en forma de rentas del suelo, congestión y/o contaminación elevada, y la reducción, con el desarrollo de medios de transporte —barcos, aviones, trenes de alta velocidad, autopistas; metros—, de los costos de transporte, y los costos de transacción y comunicación, con la desregulación y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, se traduciría en una desurbanización, en la medida en que pueden disfrutarse buena parte de los beneficios de la aglomeración física, como el mercado denso, los encadenamientos productivos o los *spillovers* tecnológicos explicados en el primer capítulo, sin necesidad de tener una localización en la ciudad.

---

97 MITCHELL, W.: *E-topía. Vida urbana, Jim; pero no la que nosotros conocemos*, Gustavo Gili, Barcelona, 2001, pp. 79-81.

Es evidente a este respecto que las transformaciones provocadas por cuenta del desarrollo de los medios de transporte y la revolución digital son asombrosas. La reducción de los costes de transporte marítimo, aéreo y vial, y la disminución de los costos de comunicación han sido ciertamente notables, tal como lo muestra el *Informe sobre el desarrollo mundial 2009* del Banco Mundial[98].

Sus efectos son sin duda significativos. En el apartado 1.4 analizamos la posible deslocalización y fragmentación de muchas actividades que en este nuevo contexto no requieren la presencia física (los pagos y compras por internet son apenas dos ejemplos esclarecedores), pudiendo dar lugar a la re-configuración de las relaciones entre vivienda y trabajo, e incluso entre territorios, al reducir eventualmente la importancia de las ventajas asociadas a las economías de escala derivadas de la aglomeración física, particularmente en relación con localizaciones de menor aglomeración física pero con acceso adecuado a medios de transporte físico e instrumentos tecnológicos de información y comunicación que permiten a las personas y a las empresas hacer parte de una aglomeración física de manera más intermitente y de una aglomeración virtual sin restricciones.

Lejos de generar absoluta dispersión, la sociedad de la información y la comunicación produce concentración económica descentralizada.

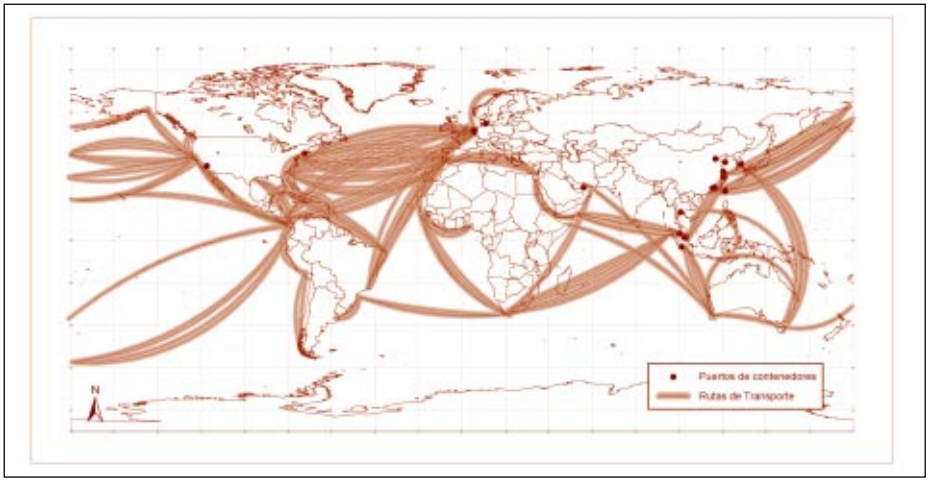
Sin duda este efecto puede ser, y lo es en ciertas partes y en cierto modo, sustancial. Afirmar que supondrá la clausura del concepto de distancia física, la evaporación del espacio físico y la virtualización de la existencia, no es, sin embargo, iluminador. Como señala Mithchell, "es más útil y esclarecedor, por el contrario, reconocer que las nuevas conexiones resultantes (de la reducción de los costes de transporte y transacción) nos proporcionan medios innovadores para producir y para organizar el espacio (físico)"[99].

Tal como cabría esperar en la lógica de la geografía económica, lejos de generar una absoluta dispersión, la liberalización económica vinculada con la sociedad informacional ha adquirido en la práctica forma de retícula, esto es, de concentración económica descentralizada. La evidencia empírica indica, en efecto, que no

98 El informe sobre desarrollo mundial 2009 también destaca que, aunque inicialmente el transporte marítimo y fluvial fueron los medios más predominantes, la importancia más reciente de los procesos de producción interrelacionados de productos intermedios ha ampliado la relevancia del transporte por terrestre, por carretera o ferrocarril, y aéreo. Vid.: BANCO MUNDIAL: *Informe sobre desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*, Banco Mundial, Washington, 2009, p. 119.

99 MITCHELL, W.: *E-topía. Vida urbana, Jim; pero no la que nosotros conocemos*, Gustavo Gili, Barcelona, 2001, pp. 34-35.

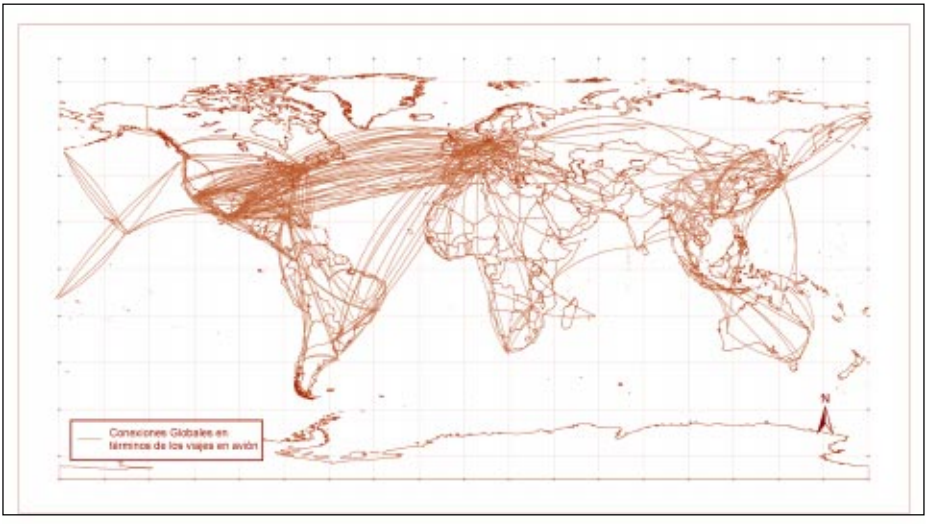
existe, en la lógica actual del capitalismo informacional, y como afirma Sassen, la economía global, sino un conjunto de circuitos individuales, algunos globales y otros regionales, que articulan nodos, esto es, enclaves locales, mayormente aglomeraciones urbanas, es decir, ciudades, lo que es elocuente respecto de la importancia de las ventajas de productividad y eficiencia de las economías de la aglomeración física[100].



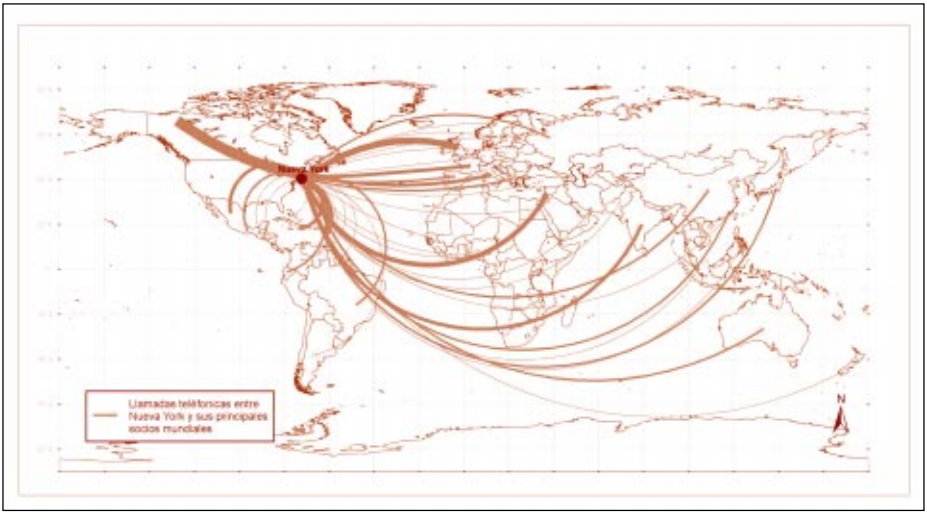
Mapa 2.1. Intensidad de las comunicaciones marítimas a nivel mundial. 2004-2005. La intensidad de los flujos es mayor en los países o áreas, por ejemplo en China, con mayor grado de urbanización. Fuente: Banco Mundial. Informe sobre desarrollo mundial 2009. Fuente: BANCO MUNDIAL: *Informe sobre desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*, Banco Mundial, Washington, 2009, p. 170. Reelaboración: UN-Habitat/Colombia.

Explicar la capilaridad de la retícula requiere así bastante más que referirse a las ventajas económicas asociadas con la aglomeración física. ¿Por qué las empresas, especialmente las más grandes, se ubican, efectivamente, en varios lugares, particularmente, como señalamos, en varias ciudades, y no sólo en una de ellas? ¿Por qué se constituye la red, esto es, la interacción de una multiplicidad de aglomeraciones, en la base material de organización y posicionamiento de estas ciertas empresas? Señalamos ya el hecho primordial de la revolución tecnológica, y el no menos sustancial de las políticas de desregulación institucional, flexibilización organizativa e individualización de las relaciones.

100 SASSEN, S.: "Ciudad y empresas globales", *Especial ciudades 2007. American Economía*, Santiago de Chile, 2007. De esta misma autora, se pueden en consultar en la misma línea: *La ciudad global. Nueva York, Londres y Tokio*, Eudeba, 1999; y *Sociología de la globalización*, Katz, 2008.



Mapa 2.2. Intensidad de las comunicaciones aéreas a nivel mundial. 2002. Carácter selectivo y glocal de la denominada globalización; los comunicaciones áreas se dan más entre unos lugares que entre otros. Fuente: Lasnier, G., en BURDETT, R. y SUDJIC, D.: *The endless city*, Phaidon, Londres, 2009.pp. 30-31. Reelaboración: UN-Habitat/Colombia.



Mapa 2.3. Intensidad de las comunicaciones telefónicas a nivel mundial. Llamadas a larga distancia desde Nueva York. Septiembre 2008. En el mundo glocal se transportan bienes, personas, servicios e ideas. Mientras Europa recibe más de la cuarta parte de las llamadas al exterior de los neoyorquinos, la ciudad intercambia más llamadas con la India que con Vermont o Idaho. Fuente: National Geographic, Vol .23, no. 3, 2009, pp. 18. Reelaboración: UN-Habitat/Colombia.

Todos estos fenómenos podrían dar lugar a una sola red y un solo circuito. Sin embargo, la red es, en realidad, un conjunto de redes articuladas, específicas y complementarias, en las que algunas ciudades concentran, pero no agotan, la provisión de las actividades centrales y en el que muchas otras, según los sectores o funciones, ocupan también un papel capital. Como la misma Sassen anota, "una firma global necesita varias, no sólo una ciudad global… hacerse global significa – para una empresa- tener múltiples bases y asegurar el acceso a distintos puntos de entrada a economías… —las ciudades globales— son las bases y puntos de entrada…" de las empresas globales[101].

Lejos de ser cerrada, la red permite y está en parte obligada a integrar aglomeraciones físicas, esto es, ciudades, siempre que i.) éstas compartan los mismos códigos de comunicación, contribuyendo así a la reducción de los costes de transacción, ii.) los costes de transporte se muevan en un umbral en el que no son nulos ni infinitos para cierta demanda, y iii.) su entorno sea no tanto útil, sino fértil, por las economías de aglomeración, a la acumulación de capital, ya sea en la concepción, la producción, la distribución o la comercialización. En el umbral en el que se mueven actualmente los costos de transporte y transacción, ciertas aglomeraciones físicas son, en virtud de las economías de aglomeración, los nodos de las distintas, múltiples, complementarias y articuladas redes que componen el capitalismo informacional actual.

La reducción de los costos de transporte y los costos de transacción vinculadas con la globalización no supone, en concordancia con todo lo anterior, el fin, como algunos temen, del predominio de la aglomeración urbana, sobre todo en los lugares donde este proceso se encuentra consolidado, sino más bien lo contrario, no sólo por el rol y el potencial de los rendimientos crecientes a escala en las ciudades, especialmente en las más grandes, y las dificultades para comercializar actividades de servicios generales y básicos, con respecto a la producción de bienes transables y no transables para el mercado interno[102], sino también por la necesidad, y no meramente el beneficio, de las grandes empresas en la retícula global de ubicarse y operar en ellas de cara al mercado externo.

Aunque, con la extensión de las ciudades parecen, por una parte, incrementarse, y a veces lo hacen, los costos de la aglomeración física, y el desarrollo de los medios de transporte y las tecnologías de la información y la comunicación, y la desregulación parece hacer posible, por otra, disfrutar de buena parte de los beneficios de la aglomeración física sin necesidad de tener una localiza-

101 Ibíd.

102 Nos referimos a los bienes no transables cuando son bienes que no pueden ser transados internacionalmente en el sentido convencional del comercio de mercancías. Por oposición, los bienes transables son aquellos que sí son objeto de transacciones mercantiles internacionales.

ción en la ciudad, lo cierto es que esto es sólo, en síntesis, y como hemos argüido, parcialmente cierto y mayormente aparente. El nuevo mundo se inscribe de facto cada vez más en sintaxis urbanas, desplegándose la urbanización no en contra, sino con el impulso y dando impulso al proceso de capitalismo en forma de globalización y "descentralización concentrada".

El actual modelo de desarrollo se asienta y fortalece de hecho las ventajas intrínsecas de la aglomeración física. Como desentrañó en términos económicos modernos Paul Romer, y describió en su tiempo Adam Smith, la división del trabajo y el tamaño del mercado son las claves de la riqueza de las naciones. Romer especificó, siguiendo lo que trató en su momento Allyn Young, el mecanismo que relacionaba la especialización y el tamaño del mercado, a través del cambio tecnológico y la creación de conocimiento[103]. Al ser, como describimos en el capítulo I, un bien no rival en el sentido económico, es decir, que puede ser consumido por muchos agentes al mismo tiempo, éste no sólo requiere unos incentivos, como derechos de propiedad, para ser producido, sino que se encuentra limitado por el tamaño del mercado, limitado como se sabe en la agricultura.

La división del trabajo y el tamaño del mercado siguen siendo decisivos para la riqueza de las naciones.

La historia del Qwerty presentada por Krugman como elocuente parábola, y formulada ya en el primer capítulo, muestra de esta forma su lucidez y actualidad. El resultado de la competencia del mercado, que realmente termina convirtiéndose, por efecto de los rendimientos crecientes, en competencia monopolística, y donde el empresario shumpeteriano y su creación de conocimiento juegan un papel fundamental, suele, en efecto, depender de una manera decisiva de accidentes, políticas o expectativas que desencadenan procesos acumulativos históricos, dependiendo el punto de destino de lo que ha ocurrido en el camino[104].

Las tendencias a la congestión y la contaminación, así como la revolución informacional, que podrían abstracta y eventualmente, pero con una frecuencia muy baja en la realidad, reducir el potencial de las ciudades, deberían, como se señaló en el punto segundo del primer capítulo, ser muy fuertes para que se genere la deslocalización y desurbanización de las actividades, tanto de las personas como de

103 WARSH, D.: *El conocimiento y la riqueza de las naciones. El enigma del crecimiento económico, su historia y su explicación moderna*, Antoni Bosch, Barcelona, 2008.

104 KRUGMAN, P.: *Vendiendo prosperidad. Sensatez e insensatez económica en una era de expectativas limitadas*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 229.

las empresas, que se ha venido dando a través de los siglos. Las concentraciones de población y de actividad económica, una vez establecidas, siguen teniendo efectivamente algún tipo de potente adhesivo que las mantiene unidas.

Mientras la magnitud de los costos de transporte y transacción no varíe de manera todavía más sustantiva en relación con las ventajas de la aglomeración física, la afirmación de Mitchell de que "la relajación de los condicionantes de la localización gracias a la interconexión no nos llevará… al extremo opuesto. No nos convertirá a todos en nómadas desarraigados, adictos al móvil y pegados al portátil… La mayoría de nosotros seguiremos deseando poseer lugares más o menos permanentes y decidiremos vivir en pequeños grupos de aquellos cuya compañía estimamos especialmente"[105] será aplicable a las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, dado lo expuesto con respecto a las economías de escala y la noción más amplia del hábitat[106].

La globalización no cambia ni cambiará, en suma, el hecho de que el lugar importe. No es trivial la constatación por parte de Mitchell de que "libertad de ubicación no supone indiferencia de ubicación"[107]. Como él mismo subraya, "si podemos ubicarnos en cualquier parte, iremos a lugares agradables o culturalmente más estimulantes, o quizá donde se pueda trabajar con más eficacia… Las cosas seguirán teniendo su lugar"[108]. Y seguirá, por ello, siendo posible describir barrios, ciudades, regiones y naciones en términos de conjuntos característicos de actividades económicas, condiciones sociales, acuerdos políticos y significaciones culturales. En términos, por ejemplo, de su estímulo a la ampliación de las capacidades de todos los ciudadanos, allá mismo y en otras partes, acaso muy distintas geográfica y/o culturalmente, a través, a saber, de la solidaridad y la cooperación.

Pero ¿qué ocurre con la política? De acuerdo con todo lo anterior el desarrollo urbano es la estrategia más expedita para erradicar la pobreza y realizar el desarrollo humano prometido en las Cumbres del Milenio. Es forzoso llamar con todo la atención, como lo hicimos, sobre la necesidad de combatir una desigualdad que, si es enconada, puede limitar y limita de hecho la potencia del desarrollo urbano. Un análisis correcto de la sociedad global del conocimiento y la información no invita en realidad a ignorar, sino afinar el hecho de que los desafíos capitales en el ámbito

---

105 MITCHELL, W.: *E-topía. Vida urbana, Jim; pero no la que nosotros conocemos*, Gustavo Gili, Barcelona, 2001, pp. 77-78.

106 Tal como sostuvimos anteriormente, si los costes de transporte y de transacción fueran nulos existiría, dadas una economías de escala moderadas, un solo asentamiento humano; si, frente a estas mismas economías de escala, éstos fueran infinitos, no existirían ciudades, sino cortijos autosuficientes.

107 Ibídem, pp. 82-85.

108 Ibídem.

económico, social y político, se inscriben en la actualidad y se inscribirán probablemente en el futuro en sintaxis urbanas.

La lógica de red, selectiva, excluye, de hecho, a un número significativo de personas en distintas regiones, países y ciudades, entre ellas y de manera heterogénea en su interior. Socialmente no sólo las desigualdades son gigantescas, sino graves, al convertirlos a menudo en parias, irrelevantes tanto en la producción y el consumo como en su identidad. Excluidos, no sólo participan con frecuencia en mercados criminales, sino que construyen identidades que excluyen a su vez a quienes los excluyen. Con demasiada asiduidad, en el mundo de red en el que se conectan y erigen las ciudades, la sociedad se fracciona, la política se trivializa y patrimonializa, y la cultura se instituye en identidades insignificantes y heterónomas de resistencia aisladas entre sí. Desafortunada y desventajosamente, la ciudad corre el riesgo de convertirse, en estos no suficientemente aislados casos, en ciudad genérica[109] que se extiende sin control articulada por el vértigo de la indiferencia y la fiebre de la desigualdad[110].

La construcción de un proyecto colectivo local, nacional y global pasa hoy por el ámbito urbano.

La reactivación de la política pasa hoy sin embargo por el ámbito urbano. Políticamente, la ciudad facilita, en efecto, la gestión política de la proximidad, la innovación política participativa, la reconstrucción de identidades colectivas, la definición de estrategias territoriales y, en última instancia, la construcción de un proyecto colectivo no sólo de comunidad urbana, sino de sociedad nacional y en cierto punto global[111]. La ciudad favorece la institución de regimenes democráticos, radicando en ellas la originalidad de la polis y la comuna, además de la intensidad de la vida social que va a la par de la creación y difusión del arte. Los movimientos y reivindicaciones sociales en distintos ámbitos y con distintos alcances son cada vez más movimientos y reivindicaciones urbanas abiertos a su sociedad. El derecho a la ciudad es acaso el más representativo.

---

109 En este aspecto hay un interesante debate aún irresuelto acerca de si la aparente homogeneidad de la ciudad contemporánea es o no el resultado de la diversidad hoy en día existente, es decir, acerca de si la tan aparente igualdad consiste o no en realidad en que éstas son tan igualmente diversas.

110 La valoración positiva de Koolhas no es, frente a la de Mongin, compatible ni solidaria con el desarrollo humano. Vid.: MONGIN, O.: *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*, Paidós, 2006; y KOOLHAAS, R.: *Delirio de Nueva York. Un manifiesto retroactivo para Manhattan*, Gustavo Gili, Barcelona, 2004; y *La ciudad genérica*, Gustavo Gili, Barcelona, 2007.

111 Vid.: BORJA, J. y CASTELLS, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Barcelona, 1997.

CAPÍTULO 3

GESTIÓN URBANA EN UN MUNDO GLOCAL

Gestión urbana en un mundo glocal

Presentamos en el primer capítulo datos elocuentes en al menos tres aspectos. Primero, en el hecho de que el mundo, por primera vez mayormente urbano en 2008, se urbaniza a un ritmo sin precedentes. Segundo, al respecto que de forma general, y especialmente cuando es adecuadamente gestionada y se implementan políticas pro-pobres, ésta aumenta las capacidades, promoviendo una vida más larga, en mejores condiciones socio-económicas y más saludable. Tercero, en lo relativo a que en el medio y largo plazo en los países en los que la mayoría de la población con privaciones reside en áreas rurales y en el corto, medio y largo plazo en aquellos en los que la mayor parte de éstos habita en áreas urbanas, la urbanización es la estrategia más expedita para reducir la pobreza y, en términos más ambiciosos, estimular las capacidades, dando cumplimiento así a las Promesas del Milenio.

Por su parte, subrayamos en el segundo capítulo que la ciudad es hoy lo más específico de la sociedad y que las tecnologías de la información y comunicación tenderán a profundizar y no a mitigar este hecho. Estudiaremos en este capítulo las formas en qué el desarrollo urbano debe extenderse al conjunto de los habitantes urbanos, pero también al campo, y el modo en que esto se asocia con una reactivación de la política.

3.1 DESARROLLO HUMANO Y HÁBITAT

DESARROLLO HUMANO COMO LIBERTAD: CAPACIDADES, PROCESOS Y FUNCIONAMIENTOS

Recordemos, sucintamente, que por desarrollo humano se entiende el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando sus funcionamientos (las cosas valiosas que las personas pueden hacer o ser) y, sobre todo, sus capacidades (combinaciones de los funcionamientos que una persona puede lograr). En esa línea, el desarrollo humano incluye tanto la formación de capacidades como el uso que la

gente hace de ellas, tratándose, en consecuencia, *tanto* de un *proceso como* de un *fin*, al proponer el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente[112].

El énfasis en las capacidades como libertad se manifiesta de manera elocuente en las variables que el paradigma del desarrollo humano toma en consideración. Las capacidades comprenden en particular las libertades fundamentales (poder atender las necesidades corporales, la capacidad de evitar la inanición y la malnutrición y/o protegerse de la morbilidad prevenible o de la mortalidad prematura) y las oportunidades facilitadoras (la educación, los medios económicos o las libertades políticas y civiles, entre otros). Conviene explicitar a estos efectos la correspondencia de las libertades fundamentales con las necesidades biológicas y de las oportunidades facilitadoras con las necesidades sociales. Si el ser humano requiere ciertamente cierta cantidad de nutrientes diarios o un techo bajo el cual guarecerse para sobrevivir, demanda asimismo otro tipo de objetos y, sobre todo, participar de los procesos que permiten no sólo adquirirlos, sino producirlos y, en un sentido más amplio, valorarlos[113].

Los aspectos que, por cuestiones de significancia y disponibilidad de información, se suelen considerar a la hora de especificar el desarrollo humano refuerzan esta argumentación. De acuerdo con Naciones Unidas y Amartya Sen, el desarrollo humano suele entenderse en primera instancia como la "construcción y disfrute" de una vida larga y saludable, con acceso al conocimiento y a los recursos necesarios para un nivel de vida decente. Se conviene que, aunque es difícil técnicamente, a estas tres capacidades habría que agregar adicionalmente la libertad política, económica y social (que contempla, entre otras, tanto la participación como la oportunidad de tener una vida productiva y creativa), la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo[114].

La forma en que se concibe la política permite completar, por ello, esta definición[115]. De acuerdo con el paradigma del desarrollo humano, dos aproximaciones complementarias dan cuenta de ella. En la primera, que subraya que el verdadero fin de la política es proveer más opciones para que el ciudadano lleve su propia vida de

---

112 SEN, A.: *Development as freedom*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

113 Currie, entre otros, distingue igualmente las necesidades biológicas y las necesidades sociales. Identificando el efecto privación con las primeras y el efecto frustración con las segundas, no acentúa, en nuestra opinión, con suficiente vigor el carácter político de las últimas. Las necesidades sociales no aluden meramente a disponer de los objetos o comodidades a los que otros acceden, sino a participar activamente en la creación de las instituciones y significaciones imaginarias democráticas. Vid.: CURRIE, L.: "Los objetivos del desarrollo", *Cuadernos de economía. Homenaje a Lauchlin Currie* , Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Vol. 18-19, 1993, pp. 163-187.

114 Frente a esta concreción de las capacidades, Nussbaum propone una lista de diez capacidades básicas. Abordaremos más adelante esta cuestión.

115 Vid.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe sobre la Democracia en América Latina*, PNUD, Nueva York, 2004.

manera cada vez más satisfactoria, se acentúa lo que podríamos identificar como el aspecto procedimental e instrumental de la política.

Para la segunda, la política implica también la afirmación y la puesta en escena del desarrollo entendido como libertad: a través de la política, de la participación y la delegación, el individuo se convierte en ciudadano, transformándose de mero receptor de opciones a su actor, promotor, ejecutor y evaluador. Es lo que podríamos definir como la dimensión constitutiva de la política, o la política como régimen democrático. De acuerdo con ésta, el abordaje de la autonomía debe dar cuenta de su complejidad. Si lo que define el desarrollo humano es la concepción de la libertad efectiva como justicia social, es preciso resaltar que la autonomía individual no es independiente de la colectiva[116]. La libertad, eje estructural y estímulo en Sen del desarrollo humano, es, desde esta óptica, y cómo hemos visto, tanto el resultado como el proceso a través del que éste se construye. Desde la perspectiva del desarrollo humano, la calidad de vida supone en última instancia disponer de la libertad suficiente para ejercer, individual y socialmente, el control sobre la propia vida[117].

El desarrollo humano es un concepto. Son las realidades de un hábitat específico las que son, o no, solidarias con los principios del desarrollo humano.

La dimensión espacial del desarrollo humano

Señalado lo anterior, el desarrollo humano no existe, en realidad, más que como concepto filosófico—político y analítico al que se aproximan más o menos, según el caso, las condiciones y los procesos de unos individuos y una sociedad específica, ubicada, en un momento determinado, en un espacio particular[118]. No se trata, en esa línea, de que el desarrollo humano se concrete, sino más bien de que los

116 Castoriadis señala, en ese sentido, que "el objetivo de la política no es la felicidad, sino la libertad. La libertad efectiva (no discuto la libertad filosófica) es lo que yo llamo autonomía. La autonomía de la colectividad, que solo puede realizarse mediante la autoinstitución y el autogobierno explícitos, es inconcebible sin la autonomía efectiva de los individuos que la componen. La sociedad concreta, la que vive y funciona, no es más que los individuos concretos, efectivos y 'reales'". "(…) Pero lo contrario también es verdadero: la autonomía de los individuos es imposible e inconcebible sin la autonomía de la colectividad… solo puedo ser libre bajo la ley si puedo decir que esta ley es la mía —si he tenido la oportunidad efectiva de participar en su formación y establecimiento (aunque mis preferencias no hayan prevalecido)". CASTORIADIS, C.: *El ascenso de la insignificancia*, Frónesis, Valencia, 1998, pp. 223 y 75, respectivamente.

117 Es en este marco en el que la pobreza humana focaliza su atención no sólo en la situación empobrecida en la que la persona vive efectivamente, sino también en la carencia y/o privación de oportunidades reales para vivir, o, si se prefiere, crear la vivencia de, una vida creativa, valiosa y valorada. En este sentido, la característica fundamental de un pobre es que tiene posibilidades muy limitadas para tratar de lograr, construir y crear su bienestar.

118 Para un desarrollo más extenso y profundo al respecto, vid.: GIRALDO, F. y TORRES, J.: *Hábitat y desarrollo humano*, PNUD, UN-Habitat, Bogotá, 2004; y GIRALDO, F., GARCÍA, J., BATEMAN, A. y ALONSO, A.: *Hábitat y pobreza. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la ciudad,* UN-Habitat, Bogotá, 2006.

estados y procesos de una sociedad concreta, es decir, de un hábitat, físico, social e imaginario, específico, son o no, y en qué grado, solidarios con los principios del desarrollo humano.

La relación del hábitat con respecto al desarrollo humano se manifiesta, de acuerdo con lo anterior, en tres niveles. Primero, en la amplitud, en un momento dado, de las capacidades de los seres humanos que habitan un determinado territorio. Segundo, en la dignidad de sus resultados en términos de funcionamientos y condiciones materiales y físicas. Tercero, en el hecho de que la amplitud de las capacidades y la realización de los funcionamientos hayan respondido a la ampliación y expresión de la libertad de las capacidades. En un hábitat concreto, se trata, en suma, de que se garanticen, efectivamente y como expresión de la libertad, los derechos humanos a través de la ampliación de las libertades fundamentales, o, si se prefiere, la satisfacción de las necesidades biológicas, y la creación de oportunidades facilitadoras, o, lo que es lo mismo, la satisfacción de las necesidades sociales materiales y no materiales, incluidas las relativas a la participación económica, social, política y cultural.

3.2 DEL DERECHO AL TECHO AL DERECHO A LA CIUDAD

La concreción en términos políticos del concepto del desarrollo humano se aproxima en este sentido de manera creciente a la búsqueda política por avanzar en la realización del derecho a la ciudad en tanto ámbito territorial específico. La evolución del concepto del desarrollo humano ha venido en efecto acompañada de una complejización de la noción y los derechos relativos al hábitat.

El reconocimiento del concepto del desarrollo ha venido acompañado de una complejización de la noción y los derechos relativos al hábitat.

Así, de manera particular, si en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconocía el derecho al techo en condiciones de salubridad en el marco del derecho a la salud, a partir de los foros mundiales urbanos de Vancouver, en 1976, y Estambul, en 1996, se consolidó el derecho a la vivienda adecuada en el marco de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), promoviendo finalmente, en las cumbres mundiales de ciudades de UN-Hábitat realizados en los últimos años, la institución del derecho a la ciudad. En esa línea, y a modo tanto de reconocimiento como de promoción, está previsto que el quinto Foro Urbano Mundial que se celebrará en la región de América Latina y en particular en la ciudad de Rio de Janeiro en 2010 se titule *El derecho a la ciudad. Reduciendo la brecha urbana*. Como veremos más adelante, éste supera la perspectiva de la vivienda digna, agregando a ésta el derecho a un entorno próximo y remoto adecuado, así como al desarrollo y realiza-

ción efectiva de los derechos vinculados con la participación en la toma de decisiones colectivas asociada con la ciudadanía.

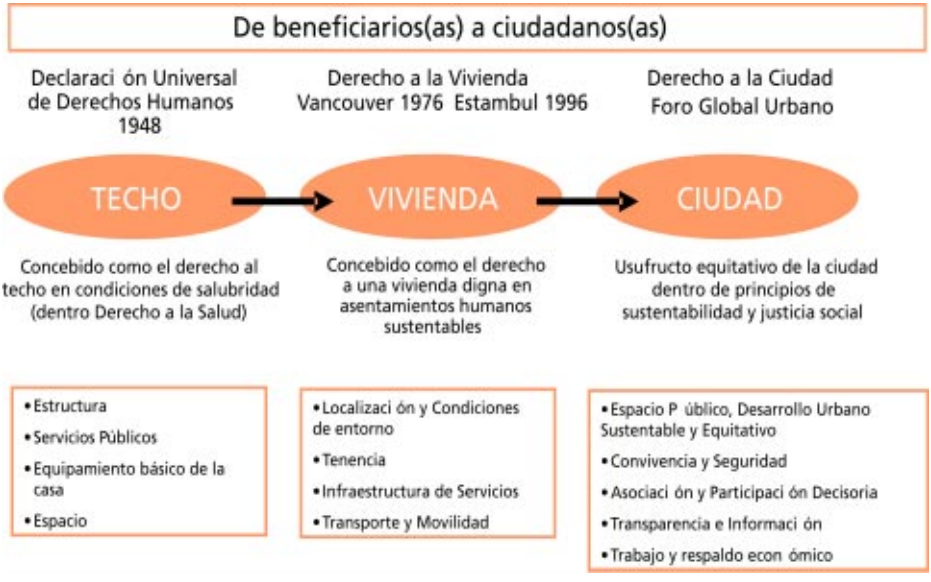


Diagrama 3.1. Evolución del concepto de hábitat en el marco de los Derechos Humanos. El concepto de hábitat ha evolucionado desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos donde se reconocía el derecho al techo en el marco del derecho a la salud, a la afirmación de la vivienda adecuada en la narrativa de los DESC, debatiéndose en la actualidad cada vez más el derecho a la ciudad en el escenario de las reivindicaciones por la identidad y la institución pluralista del espacio físico y cultural. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

Es por ello conveniente discutir con mayor detenimiento el contenido del derecho a la ciudad. De manera general, éste se refiere tanto a la vivienda como a su entorno próximo y remoto, contemplando, al considerar las dimensiones no sólo físicas, sino económicas, sociales, ambientales, políticas y culturales, el espacio físico, social e imaginario que habita el ser humano.

DERECHO A LA VIVIENDA

La vivienda requiere en primer lugar nuestra atención, en el sentido de que no se puede construir el derecho a la ciudad sin garantizar el derecho a una vivienda adecuada o digna. Según las Naciones Unidas, ésta es algo más que el derecho a un techo bajo el cual protegerse, aludiendo también a la disposición de "un lugar con privacidad, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructural, iluminación, calefacción y ventilación dignos.

Una infraestructura básica que incluya abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de deshechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y de salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso a fuentes de trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable"[119]. Una vivienda adecuada debe ofrecer, en suma, una salubridad apropiada, en relación con las características de su infraestructura, su espacio y su equipamiento, incluyendo la provisión de los servicios públicos domiciliarios, una seguridad jurídica en la tenencia, un entorno próximo saludable con acceso conveniente a servicios sociales (hospitales, colegios, infraestructura recreativa, sedes gubernamentales y empresas), y una conexión oportuna a los demás elementos físicos que configuran el entorno próximo y que, en términos comunes, podemos denotar como barrio.

A los efectos de avanzar en su concreción en diversos países, sugerimos, en todo caso, que debe ser considerada como vivienda digna aquella que promueve, a través de una multiplicidad de instrumentos específicos en los distintos niveles de gobierno, cada Estado legítimamente instituido con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en su marco jurídico, siendo en relación con ésta como se deben evaluar los avances en la realización del derecho a la vivienda digna en cada país considerado[120].

Ésta consideración política permite determinar de manera práctica un punto de referencia para la medición y la resolución del déficit y las necesidades de hábitat de la población de cada país. En este sentido no está de más subrayar que la construcción de una línea de referencia a partir de una vivienda identificada como digna debe ser pertinente para los efectos de la política pública, no siendo excesivamente módica ni elevada[121]. Si, como se ilustra en el diagrama 3.2, una línea demasiado exigente puede ubicar a toda la población en déficit, una línea poco ambiciosa indicaría por su parte que ningún hogar se encuentra en déficit, desdibujando así en ambos casos, por exceso u omisión, respectivamente, la necesidad de focalizar el presupuesto y los esfuerzos destinados a combatir los problemas existentes.

---

119 GIRALDO, F. y TORRES, J.: *Hábitat y Desarrollo Humano*, PNUD, UN-Habitat, Bogotá, 2004, p. 42

120 Para un resumen de la amplia investigación realizada por UN-Habitat sobre necesidades hábitat, donde se discute y parametrizan los elementos positivos de la vivienda digna, vid.: UN-HABITAT: "Estudio de necesidades hábitat", en CASASFRANCO, M. V. y ARCOS, O.: *10 años de metrovivienda*, *Modelos de gestión del suelo, vivienda y hábitat*, Metrovivienda, Bogotá, 2003, pp. 85-105.

121 La línea de hábitat se constituye en un referente dinámico que, aunque establece parámetros generales para la medición de las necesidades, cambia en función de las especificidades del territorio. Se puede consultar una aplicación de esta metodología en el Anexo 6 contenido en el CD, donde se exponen los resultados de la aplicación de la misma para la localidad de Bosa en Bogotá.

Diagrama 3.2. Línea de vivienda digna. Se debe encontrar una referencia adecuada para parametrizar y realizar seguimiento a la progresividad y no regresividad del derecho a la vivienda sin imposibilitar la acción del Estado, ya sea porque es demasiado exigente, y todo el mundo se encuentre en situación de déficit, o porque lo sea tan poco que nadie necesite atención. Fuente: UN-Habitat/ Colombia.

Es necesario precisar que, aunque la identificación de la vivienda digna con aquella que es promovida por un gobierno legítimamente constituido determinado no significa que ésta sea necesariamente satisfactoria en términos de sus características desde ciertas perspectivas normativas, el hecho de parametrizar lo que se realiza en un momento determinado permite evaluar la progresividad del derecho, invalidando tanto su incompleta cobertura como el recorte de los contenidos que éste implica.

A este respecto es fundamental subrayar, en sentido práctico y para efectos de la discusión que se sigue, que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, y en el caso colombiano la Constitución Política, hace referencia a una vivienda adecuada, digna en el caso colombiano, y no de una parte de ella.

En el marco de los derechos económicos sociales y culturales (DESC), en el que este derecho se inscribe, se contempla, en efecto, su progresividad, es decir, su realización gradual, supeditada a la disponibilidad de recursos, lo que supone en la

práctica el logro de su satisfacción y cobertura a lo largo del tiempo, así como el establecimiento de prioridades entre diferentes derechos, dada la imposibilidad de llevarlos todos a cabo al mismo tiempo con recursos limitados, pero no su regresión.

El código internacional impone en esa línea a los Estados no sólo la obligación de adoptar medidas y planes de acción con plazos concretos para la realización universal de estos derechos, de modo que el ejercicio efectivo de éstos no se reduzca a una mera retórica en nombre de la realización progresiva, sino que sanciona la denuncia explícita de la regresividad de lo que hasta el momento el Estado ha venido entregando.

En el contexto de los DESC, la línea nacional de la vivienda adecuada acá propuesta constituye, en síntesis, un instrumento político para garantizar el acceso equitativo de todas las personas al menos a la vivienda que es promovida por el Estado en cumplimiento de las disposiciones de su marco legal, rechazando discriminaciones en su distribución y/o recortes en su contenido[122].

DERECHO A LA CIUDAD

El derecho a la ciudad incluye, con todo, el conjunto del territorio tanto en términos físicos como de sus otras dimensiones socio-históricas. En cuanto a lo primero, el derecho a la ciudad no se limita, efectivamente, meramente a la vivienda y a su entorno más próximo, debiendo valorar asimismo, aún en el ámbito físico, la cantidad y calidad de los equipamientos sociales y del espacio público físico en el conjunto de la ciudad y la movilidad al interior de ésta. Los residentes en una vivienda en cualquiera de los barrios de un asentamiento deben en efecto poder favorecerse, a través de sistemas adecuados de movilidad, de los equipamientos (hospitales, colegios, dotación recreativa, sedes gubernamentales y empresas) y los espacios públicos físicos ubicados en otros barrios, no siendo necesario ni eficiente que todas las infraestructuras se distribuyan en todos sus niveles en todos ellos.

En cuanto a lo segundo, el derecho a la ciudad implica asimismo una extensión y articulación temática, dada la multidimensionalidad y complejidad del hábitat. En este sentido, la gestión de la ciudad debe ocuparse también del aumento de la productividad y la innovación, la ampliación del número y la mejora de la calidad de los empleos, la consecución de la equidad social general, la sostenibilidad ambiental, el refuerzo del reconocimiento y la expresión cultural, y la profundización de la participación, discusión e institución políticas de la totalidad de la población, como se sintetiza esquemáticamente en el siguiente diagrama.

---

122 Nos ocuparemos más tarde de las implicaciones políticas de esta discusión para el caso específico de Bogotá.

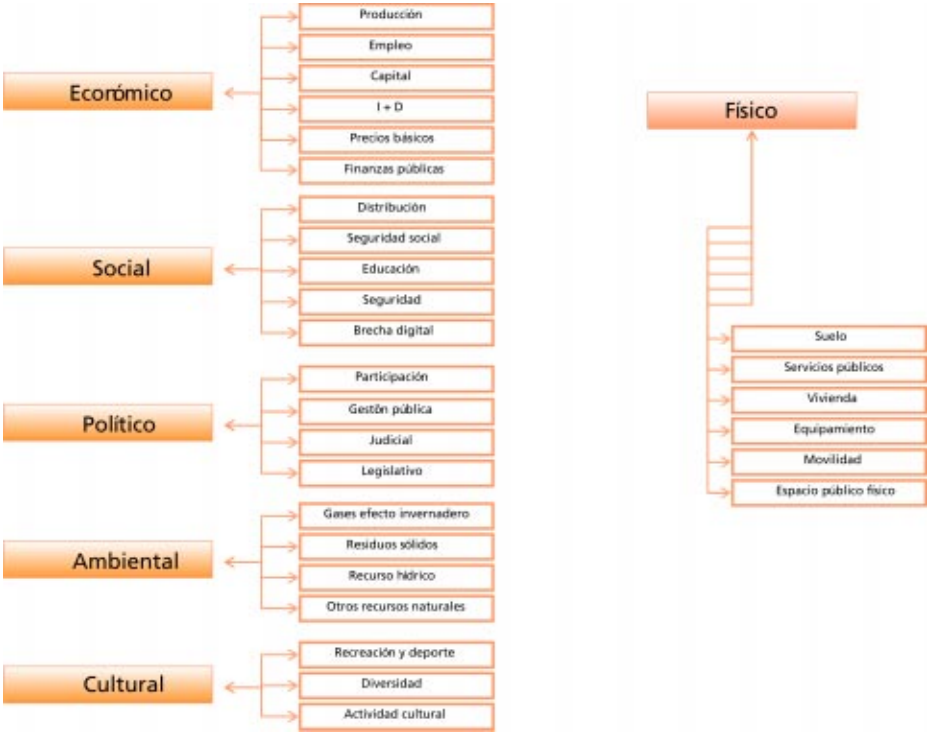


Diagrama 3.3. Política integral de hábitat desde el derecho a la ciudad. La complejidad del hábitat puede ser abordada en la confluencia de los diferentes elementos que componen los atributos, desde el punto de vista físico, y las distintas dimensiones de la sociedad, desde el punto de vista temático. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

El derecho a la ciudad es en suma un derecho político y cultural complejo, impensable sin la creación de la ciudadanía como objeto del espacio público-público, orientado a poner al servicio de los individuos concretos su creación colectiva más compleja, la ciudad. El derecho a la ciudad consiste en síntesis en el derecho a la vida en un territorio histórica y socialmente dado.

3.3 LA AMPLIACIÓN TERRITORIAL DEL DERECHO A LA CIUDAD

Vivimos, como hemos señalado varias veces, en un mundo por primera vez mayoritariamente urbano. Pero aunque, como también indicamos, en las ciudades las divisiones dificultan a algunos individuos niveles de vida dignos, la mayor privación de capacidades se ubica en las áreas rurales.

El derecho a la ciudad que en este texto proponemos no ignora este hecho. Concebir el derecho a la ciudad como la forma más precisa de definir y la estrategia más

expedita para alcanzar el desarrollo humano no supone dejar a su suerte a los habitantes rurales, sino abogar porque disfruten de los beneficios de la urbanidad en el sentido de ampliar sus capacidades, esto es, su libertad. El derecho a la ciudad no es en este sentido un derecho de todos los que residen en ciudades, sino un derecho a la ciudadanía, válido por ello por igual para quienes habitan en el campo y en la ciudad.

Abogar por la urbanización no significa anular los derechos de quienes viven en las áreas agrícolas, sobre todo en cuanto insistimos en que la política a abrazar consiste en la extensión universal de las instituciones. En países incipientemente urbanos, los derechos de los habitantes rurales deben ser respetados, garantizando su acceso a la vivienda, la salud, la educación, la seguridad y la justicia, a sabiendas de que su desarrollo vendrá ineludiblemente de la mano de una movilidad que dará lugar a la conformación de aglomeraciones físicas. Si los derechos humanos no excluyen, en tanto derechos, a ningún habitante, independientemente de su localización espacial, condición económica o identidad étnica, lejos de violarlos, la concentración, favorece, sobre todo cuando la extensión de las instituciones se ha garantizado, su ampliación y concreción.

Abogar por la urbanización no significa ignorar ni vulnerar los derechos de quienes viven en las áreas agrícolas. Los beneficios deben favorecer a toda la población.

Nuestra recomendación de impulsar la conectividad entre las zonas desarrolladas y las más retrasadas en los países de urbanización intermedia va en la misma línea. Las instituciones espacialmente ciegas siguen siendo la condición, aumentando la integración comercial entre aglomeraciones físicas las ventajas de la densidad a través de una mayor movilidad de bienes, ideas y personas.

Si el mundo es por primera vez mayoritariamente urbano y esto tiene unos beneficios indudables, no es en nuestra opinión a favor meramente de quienes viven actualmente en las ciudades, incluidos los que hoy están excluidos de sus ventajas, sino de toda la población. La moderación del crecimiento demográfico gracias a la maduración de las tasas de mortalidad y natalidad, el volumen, diversidad y eficiencia de la producción económica, la sostenibilidad ambiental, la integración social y la cultura política de la democracia característicos de un buen desarrollo urbano son en realidad la condición del desarrollo humano, en el sentido de satisfacer las necesidades biológicas, pero también sociales y psíquicas, de la humanidad.

En su apertura, el derecho a la ciudad es también la forma más precisa de definir y la manera más expedita de alcanzar el desarrollo en las áreas rurales. No sólo el desarrollo de las ciudades permitirá ofrecer a la mayoría de la población que en ellas habita una

mejor calidad de vida, sino que permitirá financiar económicamente y justificar política y culturalmente su extensión al conjunto de territorios, incluidas las áreas urbanas retrasadas y las áreas rurales. La fortaleza económica y cultural de las ciudades es en este sentido fundamental, debiendo exigirles, al igual que a los países, la cooperación al desarrollo tanto a nivel nacional, lo que hacen usualmente a través de los sistemas de transferencias, como internacional. La dimensión de muchas ciudades es en efecto, como se aprecia en la tabla 3.1, significativamente mayor que el de muchos países.

	País/Ciudad/Empresa	PIB/ ingresos PPP 2005		País/Ciudad/Empresa	PIB/ ingresos PPP 2005
1	Estados Unidos	12.434	51	Grecia	262
2	China	8.610	52	Malasia	262
3	Japón	4.013	53	Vietnam	250
4	India	3.787	54	Buenos Aires, Argentina	245
5	Alemania	2.409	55	Hong Kong, China	244
6	Reino Unido	1.969	56	San Francisco, EE.UU.	242
7	Francia	1.859	57	Atlanta, EE.UU.	236
8	Italia	1.690	58	Houston, EE.UU.	235
9	Brasil	1.534	59	Miami, EE.UU.	231
10	Rusia	1.523	60	Sao Paulo, Brasil	225
11	Tokyo, Japón	1.191	61	Argelia	222
12	Nueva York, EE.UU.	1.133	62	Seul, Korea del Sur	218
13	España	1.121	63	Toronto, Canadá	209
14	República de Korea	1.055	64	Portugal	208
15	Canadá	1.041	65	República Checa	206
16	México	1.034	66	Detroit, EE.UU.	203
17	Indonesia	821	67	General Motors	194
18	Los Ángeles, EE.UU.	639	68	Rumanía	193
19	Australia	622	69	Madrid, España	188
20	Turquía	607	70	Noruega	187
21	Sudáfrica	568	71	Chile	187
22	Irán	549	72	Seattle, EE.UU.	186
23	Tailandia	542	73	Dinamarca	182
24	Argentina	539	74	Moscú, Rusia	181
25	Holanda	530	75	DaimlerChrysler	177
26	Polonia	515	76	Israel	175
27	Chicago, EE.UU.	460	77	Toyota Motor	173
28	Paris, Francia	460	78	Ford Motor	172
29	Londres, Reino Unido	452	79	Sydney, Australia	172
30	Filipinas	440	80	Venezuela	171
31	Pakistán	366	81	Hungría	171
32	Bélgica	342	82	Finlandia	164
33	Osaka, Japón	341	83	Perú	163
34	Arabia Saudita	341	84	Phoenix, EE.UU.	156
35	Colombia	338	85	Minneapolis, EE.UU.	155
36	Egipto	329	86	San Diego, EE.UU.	153
37	Ucrania	316	87	General Electric	153
38	Ciudad de México, México	315	88	Total	153
39	Filadelfia, EE.UU.	312	89	ChevronTexaco	148
40	Washington, EE.UU.	299	90	Irlanda	144
41	Bangladesh	296	91	Río de Janeiro, Brasil	141
42	Boston, EE.UU.	290	92	Barcelona, España	140
43	Walmart	288	93	Shangai, China	139
44	BP	285	94	Nigeria	137
45	Suecia	284	95	Melbourne, Australia	135
46	Suiza	276	96	Estambul, Turquía	133
47	Austria	273	97	Marruecos	132
48	Exxon Mobil	271	98	Denver, EE.UU.	130
49	Grupo shell	269	99	Singapore, Singapore	129
50	Dalas, EE.UU.	268	100	Mombai, India	126

Tabla 3.1. Importancia económica de países, ciudades y empresas. 2005. Al tiempo que permite ofrecer a la mayoría de los residentes urbanos una buena calidad de vida, el desarrollo de las ciudades permite financiar económicamente su extensión al conjunto de territorios, incluidas las áreas urbanas retrasadas y las áreas rurales. Muchas ciudades generan más recursos que muchos países. La cooperación descentralizada debe ser una exigencia para las ciudades más prósperas. Fuente: Banco Mundial.

En la medida en que el derecho a la ciudad no es un derecho a la ciudad física, sino a la ciudadanía, es necesario extenderlo al conjunto de los territorios, y no exclusivamente a aquellos que son hoy urbanos. Fuera de ser solipsista, el derecho a la ciudad debe contemplarse como un espacio y una búsqueda política donde se entrelazan los múltiples hilos de los seres humanos, brindando un campo tanto para sus ideas como para sus acciones, cohesionando el nuevo contrato social que, al basarse en el ejercicio positivo de los derechos, aparece ante nuestros ojos formando una totalidad indivisible y provista de un nuevo sentido: la simple población toma progresivamente los rasgos de una comunidad en ejercicio pleno de sus derechos y se transforma en ciudadanía, dando nuevamente, pero de una forma contemporánea, vida a la polis.

Estudiaremos a continuación el modo en que la gestión de las ciudades, concebidas como hábitat físico e imaginario, y en este sentido como productoras de ventajas económicas, sociales y ambientales y expresión de una cultura política de la democracia, pueden contribuir a cumplir las Promesas del Milenio tanto en otras ciudades como en las áreas rurales de los países y el mundo en general.

3.4 LA GESTIÓN DE LA CIUDAD

Preparar las ciudades para recibir la población expulsada del campo por la revolución agrícola, hacer que mejoren las condiciones de vida de la población urbana que enfrenta hoy dificultades y lograr un desarrollo económico y un cultura política que permita extender estos logros a áreas urbanas degradadas y a zonas rurales no contiguas en lo físico o en lo cultural exige articular lo público con lo privado, la eficiencia con la equidad y la sostenibilidad, y lo municipal tanto con lo intramunicipal como con lo nacional y lo internacional, logrando articular, en un sentido más amplio, lo físico con lo político, lo instrumental con lo poiético. En el mundo del capitalismo informacional global concentrado descentralizadamente, la gestión de la urbanización es necesaria por lo que hoy es, por lo que apenas mañana puede ser, y por lo que en el horizonte del pasado mañana, cuando, si somos exitosos, los países pobres lleven a cabo su revolución agrícola, estará presionada a ser.

3.4.1 DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD

El ámbito económico es en primer lugar sustantivo para el derecho a la ciudad. No sólo condiciona en forma global la satisfacción de las necesidades biológicas y las necesidades sociales materiales, sino que resulta decisivo en su estructura para satisfacer las necesidades psíquicas y sociales de participación, interacción y reconocimiento. Abordaremos a continuación de manera general la promoción del desarrollo económico urbano.

Es oportuno definir para empezar lo que se entiende por competitividad y productividad, derivando posteriormente algunas segmentaciones de los mercados que permiten dilucidar los efectos económicos que se producen en el hábitat particular de las ciudades.

COMPETITIVIDAD: PRECIOS BÁSICOS Y PRODUCTIVIDAD

En el ámbito económico, una empresa privada que compite en el mercado movida por el ánimo de lucro sólo existe y es sostenible si es rentable, esto es, si el precio de venta del bien o servicio es mayor que el costo de producirlo, y competitiva, esto es, si el precio al que ofrece sus bienes y servicios es menor que el que ofrece otro productor para una misma calidad. Se pueden identificar, en este marco, dos factores definitorios de la competitividad: i) los precios básicos, que son determinados en mercados nacionales y, a su vez, determinan los precios de los bienes finales, directamente en el caso de los bienes transables (particularmente la tasa de cambio en el proceso de nacionalización de los precios internacionales) e indirectamente, por la vía de los costos de producción, como la mano de obra, el capital y los insumos, en el caso de los bienes no transables; y iii) la productividad, que mide la eficiencia de la utilización combinada de los factores en un proceso productivo.

Ésta última depende básicamente de tres factores: conectividad, innovación y flexibilidad institucional. La primera hace referencia a la vinculación de las empresas con los circuitos de comunicación y telecomunicación y los sistemas de información en los ámbitos regional, nacional y global. La segunda alude a "la capacidad instalada… para generar un nuevo conocimiento aplicado a actividades económicas, basado en la capacidad de obtención y procesamiento de información estratégica"[123]. Esta capacidad requiere específicamente recursos humanos adecuados, proporcionados por un sistema educativo de calidad en los distintos niveles del sistema educativo; instituciones de investigación aplicada, ligadas con la realidad y la actividad económica real, flexibles y con espíritu empresarial para "incorporar en el sistema productivo de la ciudad las innovaciones tecnológicas globales"[124]; y calidad de vida, capital en la atracción y retención de grupos profesionales autoprogramables. La tercera se asocia, finalmente, "con la capacidad interna y la autonomía externa de las instituciones locales para negociar la articulación de las empresas locales con las empresas e instituciones de ámbito supra-local"[125].

123 BORJA, J. y CASTELLS, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Barcelona, 2004, p. 32.
124 Ibídem.
125 Ibídem.

Es en todo caso necesario profundizar esta distinción, dada la vinculación de los precios básicos con los mercados y las políticas nacionales y la relación de la productividad con los mercados y las políticas de orden local. Si bien la influencia de la lógica nacional se fracciona en lo global, por un lado, y lo regional y lo local, por el otro, lesionando su capacidad y autoridad, ésta está lejos de haberse borrado. El actual contexto no conduce, en efecto, a la eliminación del Estado, sino a una redefinición de su papel. En el ámbito económico, por citar el que ahora nos ocupa, se mantiene aún un control central, por ejemplo, por mencionar sólo algunos aspectos, en la regulación e intervención de precios básicos como la tasa de cambio y la tasa de interés, así como en la celebración de acuerdos de carácter bilateral y multilateral, como, entre otros, los tratados de libre comercio.

Por su parte, en el ámbito local se determinan muchas de las necesidades de los agentes económicos, los cuales requieren, por ejemplo, en el caso de las empresas, no sólo bienes intermedios seleccionados y recursos naturales específicos, sino también la presencia general de bienes públicos, posibilidades de cambio tecnológico y externalidades positivas producto de la aglomeración, y la acumulación particular de capital tecnológico, humano o institucional, que son difíciles de conseguir rápidamente, y, de hecho, y por definición, no se consiguen sobre la única base de los desarrollos espontáneos del mercado, dependiendo concretamente de la historia de productiva del mercado y la política pública de las Administraciones locales.

De esta manera, la lógica y los mercados nacionales, que determinan fundamentalmente los precios básicos, interactúan con la lógica y los mercados locales, que definen buena parte de la productividad, resultando en conjunto los determinantes fundamentales de la competitividad de las empresas locales y así, en cierta forma, de la economía local. Es en esa línea en que la selección de las aglomeraciones que constituyen los distintos nodos de la retícula se realiza no sólo en función de la interacción entre costos de transacción y transporte, economías de escala en la producción y densidad en la demanda, sino también en virtud de sus distintos precios básicos, de modo que una empresa puede estar dispuesta a soportar, por ejemplo, mayores costos de transporte a cambio de unos precios básicos más competitivos, dadas unas mismas economías de escala.

LOS DETERMINANTES DE LA COMPETITIVIDAD Y LA ESTRUCTURA ECONÓMICA DE UNA CIUDAD

Siendo lo anterior cierto de manera general, su peso varía en cualquier caso entre bienes transables y no transables, por un lado, y empresas con orientación mayormente interna o externa, por otro. Esta última divergencia radica en la importancia de los precios básicos y la productividad en la determinación de su competitividad, en forma tal que mientras el papel de los precios básicos es creciente cuanto más

internacional es la orientación de las empresas, la importancia del mercado interno, refiriéndonos aquí tanto al mercado local como al nacional, está positivamente relacionada con la relevancia de la productividad.

En una ciudad que se define por una relevancia intermedia en la retícula tanto los precios básicos como la productividad juegan, por ello un papel central en la competitividad de las empresas que en ella se ubican y así, en parte, en su crecimiento económico. En primer lugar, porque, como señalamos, si los primeros son poco competitivos, las empresas locales productoras de cualquier tipo de bien (transables o no transable) y con cualquier orientación (al mercado interno o externo) no son sostenibles. Segundo, porque si la rentabilidad es baja en esos mismos términos, el ahorro y la inversión también lo serán, incluso con notables tasas de ahorro e inversión, y de este modo la ampliación de la capacidad de producción y/o el aumento de la productividad indisociables del crecimiento serán también módicos. Tercero, porque, si los precios básicos que enfrentan las empresas de una ciudad son inadecuados en relación con el diferencial de productividad, no sólo las empresas exportadoras (de bienes obviamente transables) locales hallarán enormes dificultades para continuar su actividad, sino que empresas locales de bienes transables dirigidas al mercado interno verán también constreñirse por falta de competitividad su actividad, al crecer las importaciones, y así el déficit comercial y de balanza de pagos.

Los precios básicos y la productividad determinan la competitividad y buena parte del crecimiento económico local.

Esa podría ser una de las razones fundamentales, si no la razón fundamental, por la que, por ejemplo, las empresas de ciertas ciudades chinas ocupan un lugar tan destacado en el comercio mundial frente a empresas y ciudades con precios básicos menos convenientes. De manera consistente con nuestra argumentación en el segundo punto del primer capítulo, podría haber sucedido que políticas de desarrollo del gobierno chino consistentes en crear zonas especiales (con precios básicos particularmente competitivos, fundamentalmente a través de la tasa de cambio) en ciertas ciudades hubieran reforzado, si no detonado, el proceso acumulativo, lo que les habría permitido aumentar su productividad, lo cual, combinado con precios básicos muy competitivos, justificarían su posición glocal central.

EMPRESAS Y ESTRUCTURA ECONÓMICA URBANA

Señalado lo anterior, es preciso acentuar que la centralidad de las ciudades para ciertas empresas, mayormente de gran tamaño y con una notable orientación exterior, no es, con todo, equivalente a la centralidad de estas empresas, de manera aún menos significativa de una sola de ellas o de un solo sector, para las ciudades, ni siquiera para

las más grandes y más orientadas a la globalización. No sólo es cierto lo señalado por Schumpeter con respecto a la destrucción creativa, por medio de la cual la economía innova y se moderniza, sino que es difícil ponderar con prudencia la estructural relevancia de la economía doméstica al interior de las ciudades, creciente además cuanto más extensas, densas y dinámicas son éstas. La estructura productiva de la mayoría de las urbes está constituida relativamente por actividades orientadas al mercado interno, generalmente servicios que son a menudo difícilmente comercializables.

En concordancia con nuestra lectura y problematización de la teoría de la economía espacial y nuestro abordaje de la lógica de los cambios estructurales, las ciudades concentran en efecto crecientemente su producción en el sector servicios, y no en el manufacturero, no por la competencia externa, sino por la alta productividad y la menor proporción dedicada al gasto en manufacturas. Ello se explica por la tecnificación y despersonalización potencial de los procesos de producción y comercialización de los distintos bienes, ya que los servicios siguen siendo a menudo de producción y comercialización personal y simultánea (por ejemplo, cortes de pelo), lo que no sucede con numerosas manufacturas (por ejemplo, tijeras para cortar el pelo). De acuerdo con Krugman, el predominio de servicios, muchos de ellos genéricos y básicos, en las grandes ciudades, en lugar de manufacturas especializadas y sofisticadas, es elocuente sobre el poder de las economías de escala, la división del trabajo y la naturaleza del cambio tecnológico y del conocimiento.

No son accidentes, sino hechos acordes con la teoría, el que la estructura productiva de Los Ángeles, Nueva York, Londres, Paris y Madrid, pero también Sao Paulo, Lima o Bogotá, sean, orientadas a los servicios mayormente genéricos y básicos, habitualmente no comercializables, profundamente similares[126], ni el que la localización y la vocación productiva de cualquiera y cada una de estas ciudades responda no tanto a motivos geográficos, sino económicos, en referencia a las economías de aglomeración, de modo circular, siendo, como vimos, que la gente se localiza en ellas porque las empresas lo hacen, y que éstas últimas lo hacen porque la gente lo hace.

A este respecto, hay que volver a traer a colación la discusión entre productividad y precios básicos con respecto al crecimiento y la competitividad. Krugman señala,

---

126 "El tipo de empleos que crecen en el tiempo no son las cosas que hacemos bien, sino las cosas que hacemos mal… Las industrias que alcanzan un rápido crecimiento en la productividad pierden empleos en lugar de ganarlos… Lo estamos haciendo cada vez mejor en la producción de bienes —comida, ropa, automóviles—, pero no mejoramos mucho en el suministro de servicios… el tipo de actividades que no podemos programar para que un ordenador o un robot las realicen por nosotros, que requieren el toque humano, requieren generalmente también el contacto humano directo. Es decir, precisamente porque la agricultura, la industria y algunos servicios impersonales han devenido tan productivos, nuestra economía se centra cada vez más en otras cosas: las actividades 'no comercializables' que forman parte de del empleo no básico que ocupa a la mayoría de la gente en Los Ángeles produce servicios para el consumo local y, por lo tanto, hace generalmente las mismas cosas que la mayoría de la gente en el Nueva York metropolitano; o, en este sentido, en Londres, Paris y el moderno Chicago. KRUGMAN, P.: *El internacionalismo moderno. La economía internacional y las mentiras de la competitividad*, Crítica, Barcelona, 2004, p. 153.

en referencia tanto a Estados Unidos como a sus ciudades, donde el crecimiento económico doméstico depende mayormente de factores internos, en particular de la tasa y la magnitud del aumento general de la productividad, que determina el crecimiento de la renta y de los salarios.[127] El impacto de la variación de los términos de intercambio en el crecimiento doméstico está mediado por el valor del comercio internacional en la economía de estudio específica, que en el ámbito urbano suele ser estructuralmente reducido.[128]

Aunque con la aglomeración y el cambio estructural la productividad y así la política económica local van adquiriendo mayor relevancia, la discusión sobre los precios básicos seguirá siendo fundamental.

Es útil considerar a ese respecto que el fin último de las relaciones comerciales consiste, además, no en las exportaciones, sino en las importaciones, siendo las primeras el costo que se debe soportar para poder importar productos que se valoran. Además, si es cierto que una empresa compite en el mercado, eso no es verdadero, al menos no en el mismo sentido, en el caso de una economía, por lo que no es conveniente trasladar el concepto de competitividad empresarial por un mercado a economías nacionales. En el caso de las economías se produce internamente un proceso de ajuste y reestructuración, siendo para ésta el comercio internacional un juego de suma positiva, esto es, un juego donde es factible que ambas partes ganen[129].

LA POLÍTICA LOCAL EN MATERIA DE COMPETITIVIDAD

En este contexto, los gobiernos locales deben promover el crecimiento económico con i.) la gestión anticíclica del gasto fiscal, de modo que éste se contraiga en la

127 Si bien Krugman hace referencia a la economía norteamericana, que es la más grande en el panorama mundial y se caracteriza por un módico impacto del comercio exterior, lo que explica la escasa relevancia que le otorga a los precios básicos, y en general a la competitividad más allá de la productividad, este economista pone también de relieve la relación entre importancia relativa de la productividad y el peso del mercado interno.

128 Krugman muestra teórica y cuantitativamente para el caso de los EE.UU., con unas características no del todo aplicables al caso colombiano, dado el tamaño e importancia de la economía de la primera en el contexto mundial, cómo las importaciones no son responsables del estancamiento en las rentas desde 1973, ni de la desindustrialización, ni de la situación de los trabajadores de salarios modestos en el país. El autor sostiene que "las razones de ese mal funcionamiento son claramente internas y la situación del país sería muy similar aunque los mercados mundiales no hubieran llegado a una mayor integración. La contribución fabril al PIB se está reduciendo porque la gente hoy compra, en términos relativos, menos bienes; el empleo industrial se reduce porque las empresas están sustituyendo a trabajadores por máquinas y están utilizando de forma más eficiente aquellas que ya poseían. Los salarios se han estancado porque la tasa de crecimiento global de la productividad de la economía se ha frenado, y los trabajadores menos cualificados en particular están sufriendo porque una economía de alta tecnología requiere cada vez menos de sus servicios. Nuestro comercio con el resto del mundo juega en cada caso, como mucho, un pequeño papel". Ibídem, p. 49.

129 Ibidem, p. 91.

época expansiva del ciclo económico y se dilate en su fase más crítica; ii.) la implementación de políticas que estimulen el crecimiento de la productividad, como el aumento de los niveles de educación, especialmente secundaria y universitaria, la promoción del ahorro y la inversión, la innovación en I+D o el fomento de la asociatividad; y iii.) la defensa frente al gobierno central de unos precios básicos (tasa de cambio y tipo de interés, en especial) que permitan, para una mismo nivel de productividad, mejorar la competitividad y así la inserción de las empresas locales en los mercados externos.

Es sin embargo necesario advertir sobre la inconveniencia de la tendencia a convertir la política pública, y, dentro de ella, la política económica, en el marco de los índices jerárquicos de competitividad, no ya en una entidad administrativa, sino en una empresa en la que el urbanismo empresarial y el marketing urbano constituyen las funciones primordiales. Es preciso ser conscientes de que las políticas públicas deben propender en última instancia no por mejorar la imagen de la ciudad, sino por impulsar transformaciones estructurales que permitan crecimiento y desarrollo. Mejorar la imagen y, por tanto, la posición de la ciudad en un listado jerárquico debe ser el resultado, pero no el fin, de una política económica bien diseñada e implementada[130].

3.4.2 EMPLEO E INTEGRACIÓN SOCIAL

Desde el paradigma que anima las acciones de las Naciones Unidas, y, en este sentido, en la óptica del derecho a la ciudad, el mercado debe ser en todo caso analizado no por el número de bienes cualesquiera producidos o el de aquellos primarios a los que los consumidores tienen acceso[131], sino por su contribución a la ampliación de unas capacidades concebidas como las combinaciones de las cosas valiosas que las personas pueden ser o hacer.

---

130 La competitividad deseable para un territorio no consiste en atracción de inversores con una desaforada reducción de impuestos, controles, salarios y/o protección social. Como acentúan Borja y Castells, "practicada a escala general, dicha política genera una espiral descendente de condiciones de vida, y, finalmente, deprime y empobrece todas las economías urbanas, por lo que resulta perjudicial para las empresas". BORJA, J. y CASTELLS, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Barcelona, 1997, p. 32.

131 Sen y Nussbaum destacan que la variabilidad de la necesidad de recursos de los individuos y la capacidad de éstos para convertirlos en funcionamientos efectivos es suficiente para descartar los bienes primarios como índice de la calidad de vida y de la justicia. La insistencia en la pluralidad e irreductibilidad de las capacidades es consistente con la lógica intuitiva de esta crítica. Vid.: RAWLS, J.: *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 2006; SEN, A.: "El bienestar, la condición de ser agente y la libertad" y "Justicia: medios contra libertades", *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós, Barcelona, 1998, pp. 39-108, 109-121; y NUSSBAUM, M.: *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, Paidós, Barcelona, 2007, pp. 49, 87, 172.

CRECIMIENTO ECONÓMICO, BIENES PRIMARIOS, CAPACIDADES Y LISTA DE CAPACIDADES. SOBRE LA DIGNIDAD HUMANA

En este sentido, el paradigma del desarrollo humano en el que se inscriben las Promesas del Milenio rechaza tanto la idea de Nozick como la aproximación habitual al crecimiento económico a partir de una reflexión tanto sobre la condición humana como sobre la justicia[132]. Si en la perspectiva del desarrollo humano la consideración del mercado no puede en efecto efectuarse, como para Nozick, en base a los derechos individuales que en él operan, ya que esto podría ir en contravía de otros derechos más primarios y significativos, como el derecho a la alimentación y, por tanto, en su inmediatez biológica, a la propia vida, el valor constitutivo y no meramente instrumental de las capacidades no permite centrarse tampoco en el número de bienes producidos. Más allá de su contribución efectiva al crecimiento económico, la garantía de las capacidades es efectivamente una cuestión que alude a la dignidad humana y así, por definición, tanto a las discusiones que se centran en la calidad de vida como a las que versan sobre la justicia.

Más allá de su contribución efectiva al crecimiento económico, la garantía de las capacidades es una cuestión que alude a la dignidad humana.

La teoría de la justicia de Nussbaum es nuclear en estos dos sentidos, en tanto su objeto lo constituye la distribución de los derechos básicos que concretan la idea, primariamente intuitiva, de la dignidad humana, reflexionando así tanto sobre qué constituye la calidad de vida como sobre cuál debe ser su distribución social.

Con respecto a lo primero, la dignidad humana hace referencia para Nussbaum a un conjunto de ciertas capacidades humanas, es decir, a ciertas de las cosas o estados que las personas son efectivamente capaces de hacer y ser[133]. El procedimiento radica en pensar las capacidades sin las cuales, imaginativamente, la vida no sería humanamente digna, siendo éstas constitutivas y no meramente instrumentales para la libertad.

---

132 Nozick defiende el mercado no en términos de sus resultados, sino en términos de los derechos individuales que en él operan y de cuyo libre ejercicio éste es, para él, una manifestación. Vid.: NOZICK, R.: *Anarquía, estado y utopía*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1988.

133 La diferencia entre Sen y Nussbaum no estriba meramente en la divergencia de aproximaciones, económica la del primero y filosófica la de la segunda, sino en el grado de concreción que en términos políticos debiera poseer para cada uno de ellos el enfoque de las capacidades. Mientras Sen se resiste, en virtud del respeto al pluralismo, a especificar una lista de capacidades, Nussbaum subraya la importancia de llevar a cabo este ejercicio. Para Nussbaum esto no lesiona el pluralismo que Sen teme violar. NUSSBAUM, M. C.: *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, Paidós, Barcelona, 2007, p. 173.

Nussbaum deriva de este ejercicio una lista de diez capacidades básicas, a las que asigna además un cierto umbral. Vale la pena presentarlas sucintamente acá:

1. *Vida*. Poder vivir hasta el término de una vida humana de una duración normal; no morir de forma prematura o antes de que la propia vida se vea tan reducida que no merezca la pena vivirla.

2. *Salud física*. Poder mantener una buena salud, incluida la salud reproductiva; recibir una alimentación adecuada; disponer de un lugar adecuado para vivir.

3. *Integridad física*. Poder moverse libremente de un lugar a otro; estar protegido de los asaltos violentos, incluidos los asaltos sexuales y la violencia doméstica; disponer de oportunidades para la satisfacción sexual y para la elección de cuestiones reproductivas.

4. *Sentidos, imaginación y pensamiento*. Poder usar los sentidos, la imaginación, el pensamiento y el razonamiento, y hacerlo de un modo 'auténticamente humano', de un modo que se cultiva y se configura a través de una educación adecuada, lo cual incluye la alfabetización y la formación matemática y científica básica, aunque en modo alguno se agota en ello. Poder usar la imaginación y el pensamiento para la experimentación y la producción de obras y eventos religiosos, literarios, musicales, etc., según la propia elección. Poder usar la propia mente en condiciones protegidas por las garantías de la libertad de expresión tanto en el terreno político como en el artístico, así como de la libertad de prácticas religiosas. Poder disfrutar de experiencias placenteras y evitar los dolores no beneficiosos[134].

5. *Emociones*. Poder mantener relaciones afectivas con personas y objetos distintos de nosotros mismos; poder amar a aquellos que nos aman y se preocupan por nosotros, y dolernos de su ausencia; en general, poder amar, penar, experimentar ansia, gratitud y enfado justificado. Que nuestro desarrollo emocional no quede bloqueado por el miedo y la ansiedad.

6. *Razón práctica*. Poder formarse una concepción del bien y reflexionar críticamente sobre los propios planes de vida.

7. *Afiliación*.

---

134 En este punto el derecho a un hábitat físico de calidad arquitectónica hace parte nuclear del derecho a la ciudad. Lo abordaremos más adelante.

A. Poder vivir con y para los otros, reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, participar en diversas formas de interacción social; ser capaz de imaginar la situación de otro. (Proteger esta capacidad implica proteger las instituciones que constituyen y promueven estas formas de afiliación, así como proteger la libertad de expresión y de asociación política)

B. Que se den las bases sociales del autorrespeto y la no humillación; ser tratado como un ser dotado de dignidad e igual valor que los demás. Eso implica introducir disposiciones contrarias a la discriminación por razón de raza, sexo, orientación sexual, etnia, casta, religión y origen nacional.

8. Otras especies. Poder vivir una relación próxima y respetuosa con los animales, plantas y el mundo natural.

9. Juego. Poder reír, jugar y disfrutar de actividades recreativas.

10. Control sobre el propio entorno.

A. *Político*. Poder participar de forma efectiva en las elecciones políticas que gobiernan la propia vida; tener derecho a la participación política y a la protección de la libertad de expresión y de asociación.

B. *Material*. Poder disponer de propiedades (ya sean bienes mobiliarios o inmobiliarios), y ostentar los derechos de propiedad en un plano de igualdad con los demás; tener derecho a buscar trabajo en un plano de igualdad con los demás; no sufrir persecuciones y detenciones sin garantías. En el trabajo, poder trabajar como un ser humano, ejercer la razón práctica y entrar en relaciones valiosas de reconocimiento mutuo con los demás trabajadores[135].

En relación con el segundo aspecto, esto es, con la justicia, la idea central de la teoría de Nussbaum es que "una sociedad que no… garantice a todos sus ciudadanos, en un nivel mínimo adecuado, (todas estas capacidades) no llega a ser una sociedad plenamente justa, sea cual sea su nivel de opulencia. Y aunque es posible que a nivel práctico sea necesario fijar prioridades temporales, se entiende que las capacidades se refuerzan mutuamente y que todas tienen un importancia básica para la justicia social"[136], siendo de esta forma el crecimiento de los bienes cualesquiera

135 Esta presentación omite algunas de las observaciones que Nussbaum realiza. Para una exposición completa, vid.: Ibídem, pp. 88-89.
136 Ibídem, p. 87.

producidos un medio, y no el fin del desarrollo, y el valor de las capacidades, constitutivo, más que instrumental, en relación con el crecimiento. Cuando hablamos de justicia en el marco del derecho a la ciudad, esto es, del deber ser acerca de la calidad de vida de las distintas personas que comparten y crean la vida social de un comunidad local, nacional o global, las capacidades consignadas en la lista descrita, y no el conjunto de bienes cualesquiera producidos o el acceso a los bienes primarios, son, en síntesis, la referencia, y su garantía para todas las personas, la condición *sin equa non*.

DIFERENCIA Y UNIVERSALIDAD

Nussbaum se ocupa de precisar, en este punto, y esto es sustantivo, en tanto pone en liza la consistencia del enfoque, al basarse tanto la evaluación de la calidad de vida como las consideraciones sobre su extensión en la libertad, que, siendo universal, su lista de capacidades como requisitos básicos para una vida digna que deben ser universalmente garantizados puede ser objeto de un consenso intercultural entrecruzado en los ámbitos locales, nacionales e internacionales como el alcanzado en relación con los derechos humanos básicos, de cuya declaración se celebró el año pasado el 60 aniversario. En este sentido, el enfoque de las capacidades de Nussbaum hace parte del liberalismo político y es pluralista, y esto en seis sentidos.

i.) La lista de capacidades es abierta y se considera sujeta a una revisión y un replanteamiento constantes.

ii.) Los elementos de la lista se caracterizan por una formulación en cierto modo abstracta y general, precisamente con el fin de dejar espacio para la especificación y la deliberación de los ciudadanos, sus parlamentos y tribunales.

iii.) La lista es una 'concepción moral parcial' e independiente, introduciéndose única y explícitamente para fines políticos y sin recurrir a ideas metafísicas que pueden dividir a las personas en función de su cultura y religión. El enfoque de las capacidades de Nussbaum pretende ofrecer, en efecto, una descripción de los derechos sociales básicos, y no una teoría completa de la justicia social[137].

iv.) La finalidad política debe ser la capacidad y no el funcionamiento. A este respecto, la concepción de las capacidades otorga un papel destacado a las

---

137 "El enfoque de las capacidades es una doctrina política acerca de los derechos básicos, no una doctrina moral comprehensiva. No pretende siquiera ser una doctrina política completa, sino que se limita a especificar algunas condiciones necesarias para que una sociedad sea mínimamente justa, en la forma de un conjunto de derechos fundamentales para todos los ciudadanos". Ibídem, pp. 87-88.

oportunidades de elegir y actuar como espacio relevante para realizar comparaciones de calidad de vida entre distintas sociedades, y como criterio relevante para establecer si una sociedad dada ofrece un nivel mínimo de justicia a sus ciudadanos. Centrándose no meramente en cómo se sienten las personas en relación con ciertos bienes, sino en qué son efectivamente capaces de hacer y ser las personas con ellos, Nussbaum sostiene que el funcionamiento efectivo es un objetivo apropiado para la acción pública en el área del autorrespeto y la dignidad propiamente dicha, y en particular con respecto a la población infantil, así como en lo relativo a atributos como la educación o la asistencia médica. Enfocar la dignidad humana como capacidad es ligarla a la libertad efectiva, al ejercicio del control efectivo sobre la propia vida.

v.) Las principales libertades que protegen el pluralismo son elementos centrales de la lista: la libertad de expresión, la libertad de asociación, la libertad de conciencia. Incluirlas en la lista supone darles un papel básico e innegociable.

vi.) Se establece una separación fuerte entre las cuestiones relativas a la justificación y las cuestiones relativas a la implementación. Nussbaum arguye que la lista sirve como base para la persuasión, legitimando las sanciones militares y económicas únicamente "en ciertas circunstancias muy graves, tradicionalmente reconocidas como crímenes contra la humanidad"[138].

MERCADO Y POLÍTICA. REGULACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En este marco, tal como sostiene Sen[139], aunque el mecanismo de mercado puede ser vindicado, bajo ciertos supuestos altamente exigentes, como el logro de un equilibrio, la existencia de competencia e información perfecta o la no existencia de externalidades, en términos de su eficiencia débil en la realización de la libertad como oportunidad en el espacio de las realizaciones y las capacidades, esto es, en el sentido de no existir un estado alternativo realizable en el que la libertad como oportunidad de al menos una persona es con certeza ampliada mientras la de todo el resto no es con certeza empeorada, lo cierto es que el mercado está lejos de garantizar la equidad que con respecto a la justicia puede en los términos de desarrollo humano considerarse como mínima.

Sen destaca a esos efectos no sólo que la consideración del espacio de las capacidades agudiza la desigualdad, al estimar las probabilidades de que se dé un empare-

138 Ibídem, p. 92.

139 A pesar de que Sen difiere de Nussbaum en la especificación de las capacidades, coincide con ella en la importancia de éstas y la inadecuación de los derechos primarios de Nozick y de los bienes primarios de Rawls como espacio epistemológico, ético y político de evaluación.

jamiento de ingresos precarios y necesidades elevadas, y aún más al resaltar que unas necesidades notables dificultan usualmente el logro de ingresos adecuados, sino las dificultades de cumplir el segundo teorema de la teoría del bienestar, que subraya que se puede conseguir un determinado equilibrio si se establecen las dotaciones iniciales adecuadas, en tanto este ejercicio puede resultar generalmente inviable. Es en este marco en el que Sen aboga porque la regulación de los mercados y la adopción de las políticas públicas que distribuyen las ganancias del funcionamiento del mercado se realice bajo el fin último de ampliar las libertades tanto de oportunidad como de proceso de todas las personas, ya que en el desarrollo humano ambas son imprescindibles, lo que considerando la pertinencia política de la especificación de Nussbaum radicaría en garantizar y ampliar a todas las personas al menos las diez capacidades formulada más arriba.

Como ponen de relieve los argumentos rawlsianos e ilustran los estudios históricos de, entre otros, Polanyi y Krugman, esta regulación es, por lo demás, consustancial al mercado. La definición de la teoría de la justicia de Rawls se alumbra en este sentido con la convicción y justificación de que las grandes instituciones sociales, como la constitución política y las principales disposiciones económicas y sociales, distribuyen de manera constante y decisiva los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social, no siendo el mercado ajeno a este ejercicio[140].

La regulación de los mercados y la adopción de políticas públicas con miras en las capacidades son requisitos del desarrollo humano.

El análisis histórico de la configuración del capitalismo realizado por Polanyi visualiza este funcionamiento. Éste subraya, en efecto, que los mercados autorregulados no existen, nunca han existido y nunca podrán hacerlo, en la medida en que se subordinan, inevitablemente, y a pesar de las formulaciones académicas neoclásicas y las políticas públicas de liberalización, privatización y desregulación neoliberales, al menos a la religión (léase, concepciones comprehensivas del bien y nociones morales), la política (léase, discusiones y consensos políticos sobre organizaciones y relaciones específicas en momentos concretos) y las relaciones sociales derivadas de e influyentes en ellas[141].

140 Aunque convenimos con Rawls en el propósito de ampliar las opciones de la gente para alcanzar los fines que juzgan razonables, y compartimos con él la evidencia de que esto requiere ciertas condiciones, siendo la renta y la riqueza insuficientes, divergimos tanto respecto a la naturaleza de la sociedad y la justificación y descripción de la justicia como con respecto a su apuesta por los bienes primarios. Vid.: RAWLS, J.: *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 2006.

141 Vid.: POLANYI, K.: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 2001.

En este sentido, Polanyi distingue entre mercancías reales y ficticias. Las primeras corresponden a aquellas cuya razón de ser es la comercialización, es decir, aquellas que se producen para venderse en el mercado, mientras que las segundas consisten en aquellas cuya razón de ser no es, o no se agota completamente, en su comercialización, siendo en particular éstas las que hacen posible la comercialización de aquellas. De acuerdo con lo anterior, la tierra, el trabajo y el dinero son, según Polanyi, mercancías ficticias, en cuanto tanto la religión como la política, definitorias de y definidas ambas por las relaciones sociales[142], intervienen de manera decisiva en la determinación tanto de su valor social, concretado en la formulación de derechos específicos con respecto a ellos, como de su precio en el mercado.

A estas alturas, Polanyi sostiene que i.) basta con que uno de esos tres mercados no esté autorregulado para que el mercado en su conjunto no lo esté; y, ii.) las sociedades de mercado reales (y, dentro de ellas, tanto los beneficiarios como los perjudicados del sistema) necesitan que el Estado los maneje a través de políticas, pues de lo contrario se generan tanto ineficiencias e inequidades insostenibles en la asignación de recursos[143], que llevarán, sin duda, a la protesta y acción ciudadana y/o la asunción de costes mayúsculos para su represión, como también, y más importante, un colapso de las acciones en el mercado.

El último libro de Krugman, *Después de Bush. El fin de los 'neocons' y la hora de los demócratas*, es, a su modo, asimismo elocuente con respecto al carácter y las consecuencias de la regulación, al acentuar, a partir de la evidencia de que en el caso estadounidense el aumento de la productividad experimentado en los últimos 30 años no se ha traducido en un ascenso significativo de los ingresos medios, reforzando el recorte de ciertos servicios públicos la reducción relativa en los niveles de vida de las clases medias y, sobre todo, las menos aventajadas, que el incremento de la divergencia no remite a cuestiones demográficas, tecnológicas ni comerciales, sino a la victoria electoral de unos neoconservadores que, tomando primero el partido re-

142 Acaso no sea baladí perfilar acá el carácter complejo, en el doble sentido de multicausalidad y emergencia, de lo que aquí se trata. Para un análisis más detenido, remitimos a los textos ya citados de Castoriadis, así como a los siguientes: CASTORIADIS, C.: "Imaginación, imaginario, reflexión" y "Complejidad, magma e historia", en GIRALDO, F. y MALAVER, J. (compiladores): *Ontología de la creación*, Ensayo y error, Bogotá, 1997, pp. 131-213, y MORIN, E.: *Introducción al pensamiento complejo*, Gedisa, Barcelona, 2007.

143 Las ineficiencias se producen, al menos, en virtud del carácter incompleto y asimétrico de la información, así como de externalidades positivas y negativas que no se consideran en el cálculo individual de la utilidad; la inequidad, porque en el mercado los individuos operan, a veces, con valores que no aplicarían, o no aplican de facto, a la sociedad. Lo anterior es radicalmente importante: no se trata de que los individuos que operan en el mercado lo hagan al margen de una concepción ética y política, sino que, en ocasiones, de hecho con frecuencia en las sociedades liberales de mercado, existe una tensión entre los valores que dan cuenta y razón de las decisiones de los individuos en la esferas económica, ética y política, entendidas, a menudo, como opuestas. Para un estudio de los fallos del mercado, vid.: STIGLITZ, J.: *La economía del sector público*, Antoni Bosch, Barcelona, 2002.

publicano y construyendo después una base electoral amplia, adoptaron políticas que redujeron la presencia de los sindicatos, los controles salariales, los impuestos y los servicios sociales a favor de aquellos con mayores ingresos y patrimonio, revocando así las políticas del New Deal[144].

FOMENTANDO LA DENSIDAD; LUCHANDO CONTRA LA DIVISIÓN

Krugman sostiene que es preciso tener presente, en estas circunstancias, que la desigualdad puede ser no sólo gobernada con controles salariales, sino reducida a través de políticas pro-pobres. Su integración económica es fundamental, reduciendo la distancia física, social y de capital humano que les impide beneficiarse de la densidad económica y los bienes y servicios públicos asociados con ella. La conexión física de sus asentamientos con la ciudad formal, en el caso de los tugurios, y con los grandes mercados nacionales o internacionales, en el caso de sectores urbanos o rurales de baja productividad, son en esta línea tan importantes como la ampliación, en la extensión de las instituciones, de su capital humano de forma que puedan aprovecharse en la práctica de esa cercanía. El combate de la discriminación cultural o política, como otra de las formas de exclusión de los pobres de la densidad, es asimismo sustantivo.

La integración física, económica, social, política y cultural es vital para maximizar y distribuir los beneficios de la densidad.

Es importante destacar que desde el punto de vista físico el derecho a la ciudad incluye asimismo el acceso a un hábitat de excelente calidad arquitectónica. Los programas de mejoramiento integral de barrios, así como otras infraestructuras urbanas o rurales que, sin ubicarse en asentamientos precarios a menudo periféricos, son de uso común, deben destacarse por su funcionalidad y belleza. Esto no sólo estimula el crecimiento económico, sino que fomenta el sentimiento de pertenencia y la imaginación poética, siendo éstas unas de las capacidades básicas de los seres humanos[145].

La gestión urbana que tantas ciudades hoy ya necesitan y muchas otras, si somos exitosos, necesitarán con celeridad requerirá así, en el marco del derecho a la ciudad, combinar el crecimiento, a través de una competitividad basada en unos pre-

144 KRUGMAN, P.: *Después de Bush. El fin de los 'neocons' y la hora de los demócratas*, Crítica, Barcelona, 2008.
145 Esta discusión se encuentra ya presente en la sociedad colombiana; vid.: Sociedad Colombiana de Arquitectos (SCA): *XXI Bienal colombiana de arquitectura 2008. Construyendo valor con la poética del lugar*, SCA, Bogotá, 2008.

cios básicos convenientes, unas mejoras significativas en la productividad y un gasto fiscal adecuadamente anticíclico, con las políticas pro-pobres de ingreso directo, como subsidios contra el desempleo, e indirecto, como el acceso gratuito o altamente subsidiado a una educación, una sanidad, una dotación recreativa y un sistema de movilidad de excelente calidad, articulando la prosperidad material con una equidad cuyos mínimos abarquen al menos las diez capacidades consignadas en la lista de derechos básicos acordes con la dignidad humana formulada por Nussbaum.

3.4.3 REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Es obvio, sin embargo, que ni el crecimiento económico ni la integración social, ni, de manera más general, este hacer ciudad, son, de ningún modo, exclusivamente económicas ni sociales. Son también, sustancialmente, y acaso primordialmente, políticas y, en relación con ello, culturales, en su sentido pluralista de diferencia y reunión. El cuestionamiento, discusión e institución de los distintos aspectos físicos e imaginarios del hábitat demandan tiempo, estímulo, disposición y formación para discutir y crear los valores e instituciones de la sociedad.

DERECHO A LA CIUDAD COMO DERECHO A LA CIUDADANÍA

Éste es precisamente el énfasis más sustantivo del derecho a la ciudad. La mayoría de los autores identifican, en ese sentido, dos condiciones, premisas o presupuestos. La primera hace referencia a la garantía (respeto, protección y promoción) del cumplimiento efectivo de los derechos humanos de todos los ciudadanos. La segunda alude, en la línea del desarrollo humano, al ejercicio de la autonomía y la libertad individual y colectiva en el logro del primero. El derecho a la ciudad no evoca, de este modo, un momento fundacional, ni uno de clausura, sino que emerge en el cotidiano habitar la ciudad de las personas.

Su énfasis no consiste en este sentido en separar analítica ni propositivamente la ciudad física, la urbs, entendida como el conjunto no coherente de prácticas individuales y sociales irreductiblemente irreverentes, inestables, conflictuales y creativas, y la polis, concebida como poder externo que intenta dominar infructuosamente, sino en darle más bien su verdadero sentido. Lejos de eludir la primera y la última variable, el concepto político de derecho a la ciudad se define, en cambio, como una invitación a articular la ciudad física, la urbs, y la polis. Éste radica, en esa línea, en el derecho a la producción física, social, política y simbólica del espacio, esto es, en la producción del espacio físico donde tienen lugar las prácticas sociales a través del autogobierno y de la autogestión (política). Aquellos que ejecutan las prácticas discuten y diseñan las políticas, incluidas, entre ellas, las referidas al ordenamiento y la planificación del territorio en su condición espacial. En tanto emergencia, lo urbano como realización existencial de prácticas incoherentes, inestables y creativas, no está

desconectado de la polis ni de la política, formas de creación consustánciales de hecho a los individuos[146].

Lo que el derecho a la ciudad demanda no es, de esta manera, una sustitución de la política por la espontánea formación social, sino una transformación de la forma democrática de la política actual, en tanto la democracia representativa impone límites notables a la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que les afectan tanto individual como colectivamente en el espacio que habitan. De acuerdo con Velásquez, la crisis en las formas de mediación política, con el aumento de la presencia de poderes oligárquicos y el clientelismo; el déficit en la rendición de cuentas, reducida a las elecciones; la módica representatividad de los candidatos y electos; los exiguos niveles de participación, dado el escaso carácter vinculante de sus decisiones; y la creciente influencia de la burocracia, reclaman ya no sólo una resolución sin duda urgente y necesaria, de dichos problemas, sino también un fortalecimiento de otros instrumentos de movilización y participación política[147]. Si, de acuerdo con Manin, la democracia representativa es un sistema equilibrado de elementos democráticos y no democráticos, en su reclamo por la autonomía como libertad efectiva, es decir, como ejercicio individual y colectivo sobre la propia vida, el derecho a la ciudad requiere que la consolidación de la democracia representativa se acompañe de la introducción de formas novedosas de democracia incluyente y participativa, que podrían diferir en las distintas ciudades incluso al interior de un país[148]. La seguridad ciudadana debe ser, en este contexto, la base y al tiempo la expresión de que la democracia está encarnada en los ciudadanos.

La cultura y discusión políticas definen la forma y contenido del hábitat. Ese es el acento del derecho a la ciudad.

146 A ese respecto, véanse las diferencias con, entre otros: DELGADO, M.: *Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles*, Anagrama, Barcelona, 2007. Arendt y Castoriadis son, en sus diferencias, absolutamente claros sobre las limitaciones de este enfoque. Vid.: ARENDT, H.: *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 2006; y CASTORIADIS, C.: *La institución imaginaria de la sociedad*, Tusquets, Barcelona, 1989.

147 VELÁSQUEZ, F.: "La participación y el derecho a la ciudad", en VELÁSQUEZ, F. (Ed.): *Conversaciones sobre el Derecho a la Ciudad*, Fundación Foro Nacional por Colombia, Instituto Francés de Estudios Andinos, Bogotá, 2007, pp. 59-66, p. 62.

148 Para Manin, las grandes transformaciones políticas y sociales hacen que pasemos de una forma histórica de gobierno representativo a otro, a saber, de la democracia de partidos a la de audiencia, sin que haya una perdida en la representación. La democracia de partidos sería en esta línea la manifestación del gobierno representativo en los tiempos actuales. Como el parlamentarismo y la democracia de partidos, es un sistema equilibrado de elementos democráticos y no democráticos. Siendo distinto el equilibrio, y distintas las formas que éste adopta, de acuerdo con Manin, no es correcto señalar que la democracia de audiencia es menos democrática que el parlamentarismo o la democracia de partidos. Es simplemente la encarnación del gobierno representativo en el mundo actual, como el parlamentarismo lo era de la sociedad inglesa del siglo XVIII y la democracia de partidos de la etapa industrial, a partir de la segunda mitad del siglo XIX con la extensión del voto y el auge de los partidos de masa. MANIN, B.: *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1997.

En este contexto, es importante subrayar las complementariedades de las distintas dimensiones y metas que hacen parte del derecho a la ciudad. Así, si el sentido de pertenencia alimenta la participación en las decisiones públicas, promoviendo políticas que favorecen a la población, éstas estimulan, a su vez, el sentido de pertenencia y la participación, dibujando un círculo virtuoso. Si tal como Lefebvre señalaba, la ciudad proyecta sobre el terreno una sociedad, una totalidad social o una sociedad considerada como totalidad, comprendiendo su cultura, instituciones, valores…[149], el derecho a la ciudad nos invita a liberarnos de los determinismos sociales, negando la creencia de que la historia jamás podrá salir del círculo heterónomo, al asumir y hacer efectiva la posibilidad de crear una sociedad en la cual unos seres humanos autónomos podrán gobernarse, en un círculo virtuoso, colectivamente en la autonomía.

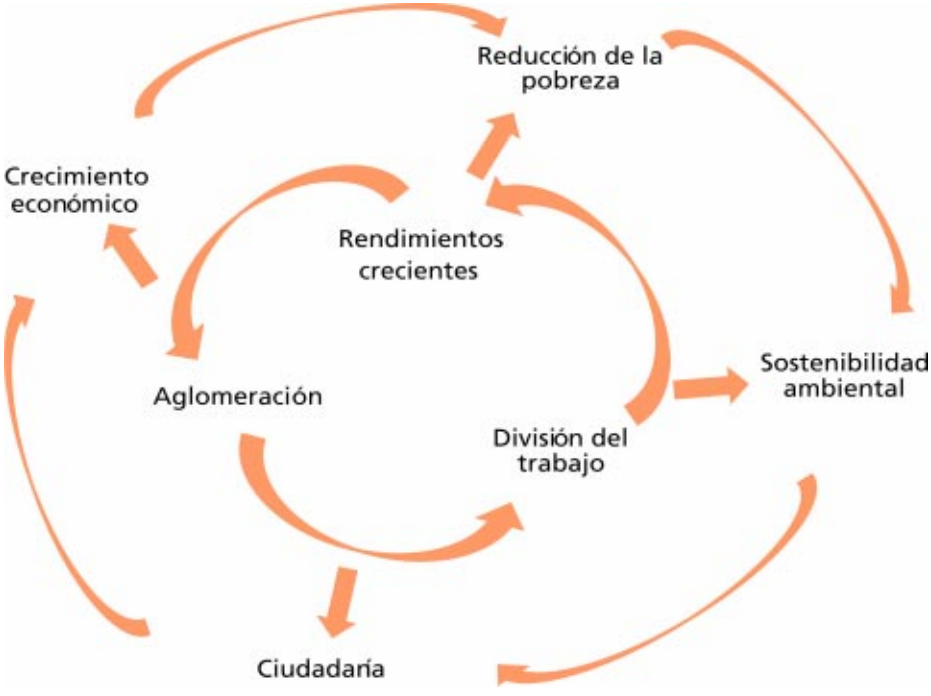


Diagrama 3.4. Círculo virtuoso en la aglomeración. Aunque no es automático, siendo necesaria la acción decidida por parte de las instituciones para activar los procesos de retroalimentación y reforzamiento positivo, la aglomeración ofrece múltiples oportunidades para avanzar en términos de desarrollo humano y participación política.

149 LEFEBVRE, H.: *El derecho a la ciudad*, Península, Barcelona, 1969; *La production de l'espace*, Anthropos, Paris, 1974; *Espacio y política*, Península, Barcelona, 1976.

Todo lo anterior permite vislumbrar de manera nítida la definición del derecho a la ciudad como la concreción del desarrollo humano en un ámbito territorial específico. No sólo permite, con su énfasis en el crecimiento, que provee los medios materiales, y la equidad, que escenifica su distribución, satisfacer las libertades fundamentales vinculadas con las necesidades biológicas, sino que promueve los mecanismos técnicos y el entorno físico y cultural más propicio para que la garantía de las necesidades biológicas responda al reconocimiento, participación e interacción de unos habitantes convertidos así en ciudadanos, apuntando de este modo a la ampliación la libertad de las oportunidades facilitadoras asociadas con las necesidades psíquicas y sociales no materiales.

Si el acento del desarrollo humano gravitaba sobre el control sobre la propia vida, el énfasis del derecho a la ciudad en el control no sólo de las variables físicas, próximas y remotas, sino del conjunto de las dimensiones dirige su atención a la obra de arte. La consecución del derecho a la ciudad permitiría, en efecto, como invita Lefebvre a efectuar, superar la separación y las disociaciones entre la obra artística, única, creativa y no repetible, y el producto diario, reproducible automáticamente, contribuyendo a producir el hábitat humano como una obra de arte colectiva[150]. Ejercer la autonomía del desarrollo humano no implica, en esa línea, sino crear cotidianamente lo urbano que, como emergencia y conflicto, trasciende lo meramente funcional y lo sistémico.

Lo anterior debe plantearse abierta, coherente y consistentemente en los Programas de Gobierno o Planes de Desarrollo de las Administraciones Públicas de los distintos ámbitos territoriales (nacionales, regionales, municipales y, en algunos casos, intramunicipales), que intervienen conjunta y a veces no articuladamente sobre territorios específicos, así como en todas sus negociaciones y todos sus acuerdos[151].

En su regulación del ordenamiento territorial, los Planes de Ordenamiento Territorial son asimismo sustanciales, al definir habitualmente la clasificación de suelo (suelo urbano y de expansión, suelo suburbano, suelo rural, suelo de protección), con miras a dar un uso adecuado al territorio, acorde con sus condiciones específicas; determinar las zonas de amenaza y riesgo, a fin de minimizar su impacto negativo en los habitantes de la ciudad; definir los elementos estructurales de planeamiento para el largo plazo; definir los usos (áreas de actividad) y tratamientos urbanísticos (desa-

---

150 LEFEBVRE, H.: *La production de l'espace*, Anthropos, Paris, 1974, p. 485.

151 No es coherente, por ejemplo, apoyar el desarrollo de la ciudad región y la sostenibilidad ambiental al mismo tiempo. Ésta última requiere, al contrario, y esto es difícilmente compatible, una densificación policéntrica, tanto a través de la renovación urbana como de la ubicación de las nuevas edificaciones, incluyendo así no sólo la vivienda, sino también los equipamientos productivos, sociales, culturales y políticos.

rrollo, consolidación, renovación urbana, conservación, mejoramiento integral), que buscan "zonificar", esto es, ordenar adecuadamente la ciudad y establecer normas generales de uso y ocupación en las diferentes zonas de la ciudad; especificar zonas destinadas a la construcción de vivienda VIS; establecer los usos adecuados de los instrumentos de gestión y financiación de la ciudad (como las cargas y los beneficios o las plusvalías); o establecer el desarrollo de proyectos urbanísticos de gran escala mediante la adaptación de Planes Parciales y de Unidades de Actuación Urbanísticas.

La cooperación público privada es también sustantiva. En el marco del proceso de globalización y descentralización actual, el Estado debe asumir, en copiosas ocasiones, un rol facilitador, delegando responsabilidades en las administraciones locales, el sector privado y la sociedad civil, y, en otras, un papel más activo. La concesión de mayor protagonismo a la acción de los mercados que a la intervención directa del Estado, que transita de la intervención a la regulación, con importantes repercusiones en el manejo de los atributos urbanos, debe estar supeditada de manera integral a la resolución del problema ético-político central de la pobreza y la ampliación de las capacidades. En su combate no es de hecho posible confundir los precios con los valores, la libertad con las necesidades, ni las cantidades con las cualidades.

De lo que se trata, en suma, en el proceso descentralización concentrada en el capitalismo informacional, es de que la ciudad se cree y autocree con el fin de aumentar la autonomía de los ciudadanos, configurando y dando contenido al círculo de la creación. Como argüimos en el segundo punto del primer capítulo, la ciudad es siempre un magma; el desafío radica en que se construya y construya la autonomía, que es al tiempo, o no es, individual y colectiva, forma y contenido[152]. En la glocalización, los gobiernos locales, como entidades flexibles que se autoinstituyen, son organismos capaces de ligar potencial y efectivamente territorio, identidad, integración social, eficiencia y desarrollo económico y democracia próxima y efectiva, siendo lugares privilegiados para negociar, y crear desde la posición negociada, no sólo la forma de los nodos, sino también, y en cierto grado, los códigos de comunicación.

Como derecho a la ciudadanía, el derecho a la ciudad debe reconocer al diferente y solidarizarse con aquel privado de sus capacidades, en el campo o la ciudad.

Como derecho a la ciudadanía, aunque emerja ciertamente en un hábitat específico, el derecho a la ciudad no puede en ningún caso encerrarse en los límites físicos

152 CASTORIADIS, C.: *El ascenso de la insignificancia*, Frónesis, Valencia, 1998.

ni administrativos de una ciudad concreta. Debe reconocer al diferente y solidarizarse con aquel que en un modo sustantivo está privado de sus capacidades. Si en el actual mundo globalizado, descentralizado y urbanizado, la realización efectiva del derecho a la ciudad exige que la presencia de la ciudad en la esfera económica mundial, nacional y regional se traslade, como subrayan Borja y Castells, asimismo al plano de la representación y la acción política[153], no es sólo en virtud de reivindicaciones solipsistas de reconocimiento ni exigencias avaras de enriquecimiento, sino bajo el principio del respeto de y la solidaridad frente a otros. Como sostiene Mongin, "si la experiencia urbana contemporánea invita a instituir lugares inéditos, a rehacer el lugar, a reconcebir una política de la ciudad, sea cual fuere, no podemos reducir la política urbana y la urbanidad a un territorio singular"[154].

El derecho a la ciudad como cultura política de la democracia ha de considerar las áreas urbanas y las áreas rurales del país y del mundo, financiando con parte de sus recursos la extensión de las instituciones y las redes de conectividad y brindando el espacio público–público para su reconocimiento y participación. La cooperación internacional descentralizada es en este sentido una exigencia razonable para las ciudades más prósperas, a las cuales es conveniente demandar al igual que a los países, destinar el 0'7% de sus recursos a esta materia. En un mundo urbanizado y en creciente proceso de urbanización, el desarrollo rural vendrá posiblemente menos de la mano de sus esfuerzos internos que de la financiación, la ayuda técnica y la apertura política y cultural de las ciudades, fundamentales así no sólo por su contribución a la mayor calidad de vida de sus habitantes, sino también de los de las áreas rurales.

Parte de esto está en camino. Las ciudades reciben volúmenes notables de población y financian el desarrollo de las áreas rurales de la mayoría de los países. Los movimientos sociales urbanos han sido además los más obstinados defensores del derecho a la ciudad, siendo su presencia incansable y su voz persuasiva en multitud de foros, brindando su reactivación de la política no sólo a los habitantes urbanos beneficiados del desarrollo, sino al conjunto de la población, sea ésta rural o urbana.

Gestionada en concordancia con los principios del derecho a la ciudad, ésta constituye, en suma, el mejor mecanismo y la mejor estrategia para abordar tanto en el campo como en las urbes las Promesas del Milenio definidas bajo el fin más ambicioso de la realización del desarrollo humano.

---

153 BORJA, J. y CASTELLS, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Barcelona, 1997.

154 MONGIN, O.: *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*, Paidós, Buenos Aires, 2006, p. 340.

URBANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO

LA URBANIZACIÓN Y LAS PROMESAS DEL MILENIO EN COLOMBIA Y BOGOTÁ

PARTE 2

POLÍTICAS PARA UN MUNDO DE CIUDADES

CAPÍTULO 4

URBANIZACIÓN Y DESARROLLO HUMANO EN AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA

Urbanización y desarrollo humano en América Latina y Colombia

4.1. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Como mencionamos en el primer capítulo, en términos agregados los países de América Latina y el Caribe fueron protagonistas de la segunda ola histórica de urbanización mundial, constituyéndose hoy junto con Norte América en la región en desarrollo más urbanizada, al ser cerca del 84% y el 82% de su población respectivamente urbana frente al 78% en Europa y el 72% en Oceanía[155]. Como se puede apreciar en el gráfico 4.1, el proceso de urbanización de la región ha venido acompañado en la lógica del primer capítulo de una mejora generalizada en la calidad de vida de la población, observable, por ejemplo, en la reducción de las tasas de natalidad y mortalidad, el aumento de la esperanza de vida y el incremento del PIB percápita promedio.

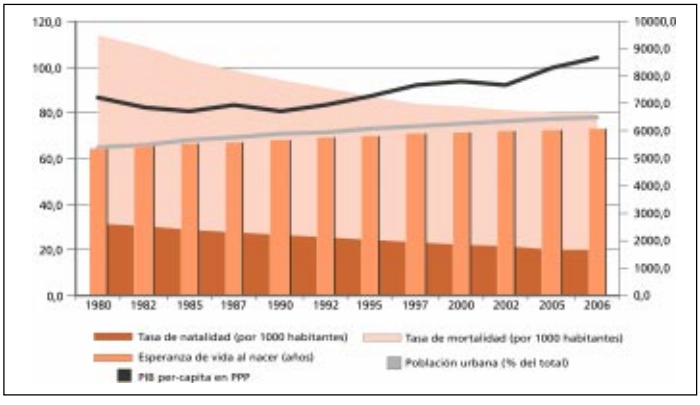


Gráfico 4.1. Urbanización, crecimiento económico y variables demográficas para América Latina y Caribe. 1980-2006. Mientras en la región aumentaba el porcentaje de la población urbana sobre el total, se producía paralelamente, como es de esperarse, una mejora significativa, entre otras, en variables como el PIB per-cápita, la esperanza de vida al nacer y las tasas de mortalidad y natalidad. Fuente: Banco Mundial. Cálculos: UN-Habitat/ Colombia.

155 Organización de las Naciones Unidas (ONU): *World Urbanization prospect*, 2008, División de Población, ONU, Nueva York, 2008.

Lejos de ser homogénea, la región experimentó, sin embargo, procesos divergentes, adelantándose intensamente la urbanización en la mayor parte de los países de Sudamérica, esto es, en Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Venezuela y Colombia, pero no en algunos otros, como Bolivia, Paraguay y Ecuador, siendo el proceso asimismo más lento en Centroamérica. Si, como se aprecia en el mapa 4.1, la población urbana representaba en 2003 en los primeros más del 85%, en los segundos no superaba el 60%.

Mapa 4.1. Urbanización en América Latina y el Caribe. 2003. Aunque la región presenta uno de los niveles de urbanización más elevados del mundo, éstos no son homogéneos entre países. Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators. Elaboración: UN-Habitat/Colombia.

En aquellos países en los que se produjo, el proceso de urbanización se caracterizó, al igual que en otras latitudes, por un proceso de transición demográfica; un cambio en la estructura económica y un mayor crecimiento económico; un mejor acceso a servicios y bienes públicos; y, de manera agregada, un incremento del desarrollo humano.

Si con respecto a lo primero se transitó de unas tasas de mortalidad y natalidad elevadas a unas módicas, logrando una estabilidad o un crecimiento moderado de la población, en el segundo caso el peso estructural mayor de la agricultura dejó su lugar a la industria primero y los servicios más tarde, dando pie de manera compleja al crecimiento económico, tal como se puede apreciar en el gráfico siguiente.

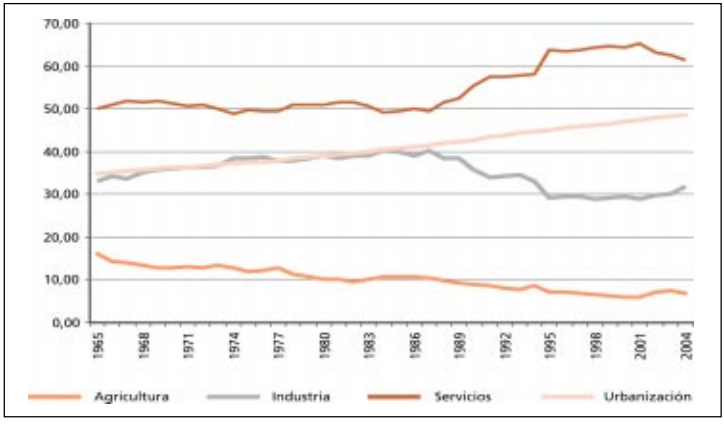


Gráfico 4.2. Cambio estructural y urbanización en América Latina y el Caribe. 1965-2005. Con la intensificación del proceso de urbanización se produjo en América Latina y el Caribe de manera paralela un proceso de cambio estructural sectorial, donde al principio perdió importancia relativa el sector agrícola y lo ganó el sector industrial, mientras el de servicios permaneció relativamente constante, y posteriormente el sector agrícola siguió perdiendo participación, al igual que el sector industrial, mientras el sector servicios ganó participación en el producto total. Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

El proceso de urbanización latinoamericano vino además de la mano de avances significativos en materia de acceso a servicios públicos y aspectos como la educación, la seguridad o la justicia. La evolución del índice de desarrollo humano que, además de la esperanza de vida, vinculada con la transición demográfica, y el crecimiento económico, asociado con el cambio estructural, considera el acceso a servicios sociales, como la educación, ilustra estas mejoras, tal como se observó con algunas de estas variables en el gráfico 4.1.

La urbanización de los países de América Latina se ha definido en todo caso por dos particularidades[156]. El proceso de urbanización de la región ha sido, en primer lugar, acelerado[157], produciéndose en la región en 50 años el proceso migratorio que a los países más desarrollados les tomó cerca de 250, pasando en menos de un siglo de ser un sub-continente predominantemente rural a uno predominantemente urbano.

El proceso de urbanización latinoamericano se distingue por su aceleración y primacía urbana.

La urbanización de una buena parte de los países de América Latina se ha distinguido adicionalmente por venir acompañada de una primacía urbana significativa, esto es, de un alto grado de concentración demográfica y económica en torno a una gran ciudad, siendo el índice de primacía urbana (IPU), que estima la relación en tamaño poblacional entre la ciudad más poblada y la tres siguientes, el indicador más utilizado[158].

Los países de la región pueden ser, con todo, clasificados de acuerdo con su primacía calculada a partir del IPU en tres grandes grupos.

i) Países con un IPU elevado, cercano o superior a 3. Caracterizados por un proceso de urbanización temprano, Perú y los países del cono sur, a saber, Uruguay, Argentina y Chile, conforman este grupo, representando el primero el caso más extremo.

ii) Países con un IPU exiguo, que oscila entre 0'6 y 0'8. Venezuela, Paraguay y Bolivia, estos dos últimos con las tasas de urbanización más exiguas de Sudamérica, con el 58,5% y el 64,2%, respectivamente, constituyen este grupo.

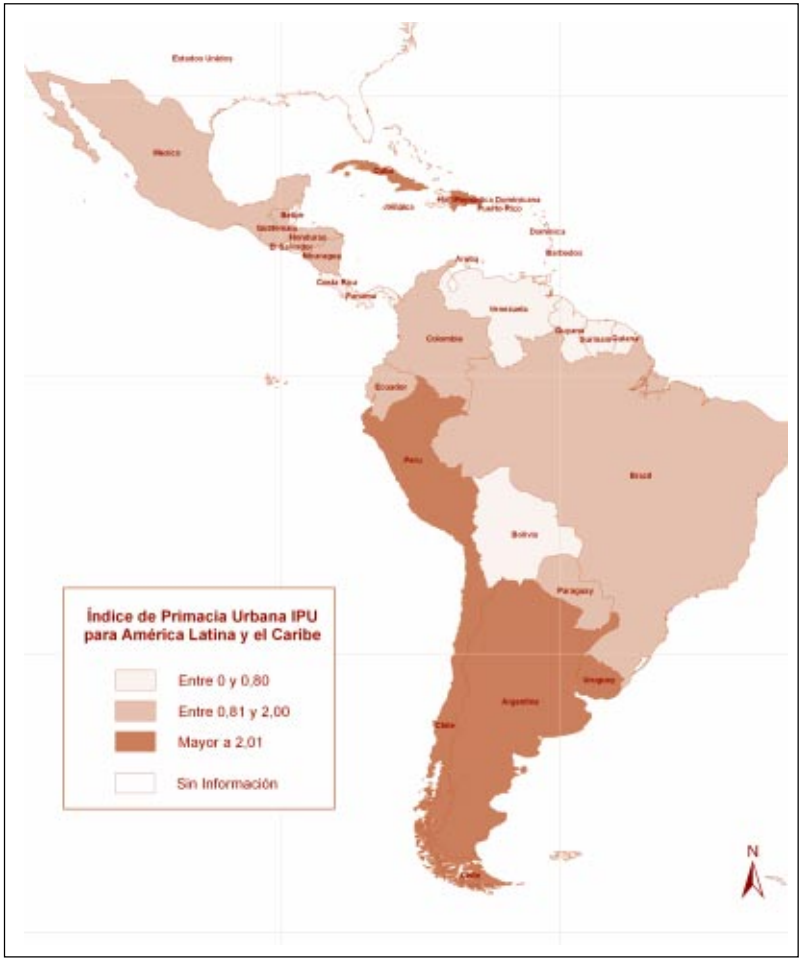
iii) Países con mayor equilibrio poblacional, esto es, con un IPU cercano a 1. Dentro de este grupo, en el que la ciudad más populosa tiene aproximadamente la misma población que la suma de las siguientes tres ciudades en importancia poblacional, se encuentran Brasil, Ecuador y Colombia, variando sin embargo

156 De acuerdo con la mayoría de los analistas, las dos singularidades que se presentan a continuación distinguen a la región. Particularmente nos concentramos en el caso Suramericano dada la disponibilidad de información.

157 Es importante anotar que la tercera ola de urbanización en la que nos encontramos está tendiendo a ser incluso más acelerada que la de los países latinoamericanos, como sugiere el ejemplo de la China, cuya población urbana ha pasado de representar un 20% a un 46% en menos de un cuarto de siglo.

158 El IPU indica el número de veces que la población de la ciudad principal es superior a la de la suma de las tres siguientes. Así un IPU de, por ejemplo, 3 señala que la ciudad más poblada lo es tres veces más que el conjunto de las tres consecutivas, mientras uno de 0'5 anota que la población de la ciudad demográficamente más numerosa es la mitad de poblada que la suma de las tres siguientes.

su explicación. Si en el caso de Brasil y Ecuador el equilibrio se presenta por la existencia de dos ciudades con relevancia poblacional similar, Sao Paulo y Río de Janeiro en el caso de Brasil, y Quito y Guayaquil en el caso de Ecuador, en Colombia esto responde a que Bogotá, Medellín, Calí y Barranquilla resultan todas ellas sustantivas en términos poblacionales.



Mapa 4.2. Índice de primacía urbana en América Latina y el Caribe. 2005. En la región se observan también diferencias en los procesos de aglomeración en torno a grandes ciudades. Se pueden distinguir tres grupos de países: aquel en el que existe una gran aglomeración en torno a la ciudad principal, otro donde la aglomeración se produce de manera más equilibrada y un tercero donde la población en las cuatro ciudades más importantes es mucho más pareja. Fuente: Censos Nacionales y División de Población de las Naciones Unidas, World urbanization prospect: the 2005 revision. Cálculos y elaboración: UN-Habitat/Colombia.

Las estimaciones indican, por último, que la población urbana de la región aumentará del 77% al 85% en las próximas dos décadas, concentrándose el proceso de urbanización fundamentalmente en los países con menor grado de urbanización de Sudamérica, esto es, Bolivia, Paraguay y Ecuador, y la mayor parte de las naciones de Centroamérica.

4.2. COLOMBIA: UN CASO ESPECÍFICO Y PARTICULAR DEL PROCESO DE URBANIZACIÓN LATINOAMERICANO

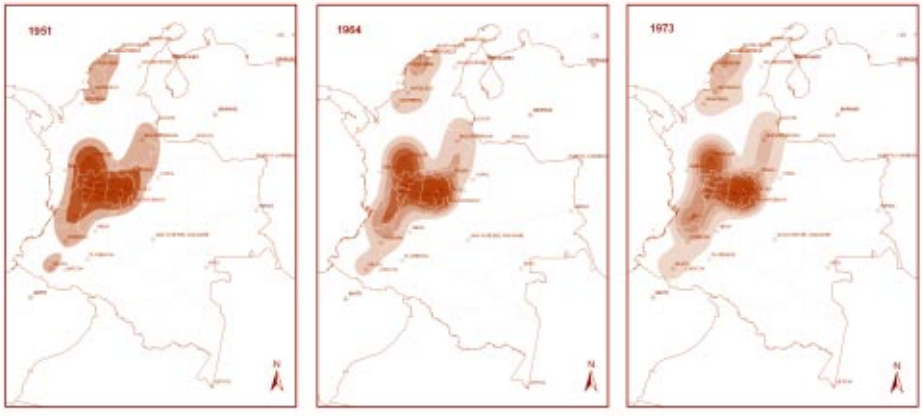
Colombia ha replicado buena parte de las tendencias del proceso de urbanización de los países latinoamericanos altamente urbanizados. Si en el conjunto de la región la población urbana transitó del 50% en 1950 al 77% en 2005, en Colombia la población habitando en zonas urbanas pasó del 39% en 1951 al 75% en 2005[159].

Año	Población (miles)			Porcentaje	
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1938	2.538	6.177	8.715	29,1%	70,9%
1951	4.468	7.080	11.548	38,7%	61,3%
1964	9.222	8.057	17.279	53,4%	46,6%
1973	13.653	9.260	22.913	59,6%	40,4%
1985	19.644	10.418	30.062	65,3%	34,7%
1993	23.514	9.596	33.110	71,0%	29,0%
2005	31.566	10.524	42.090	75,0%	25,0%

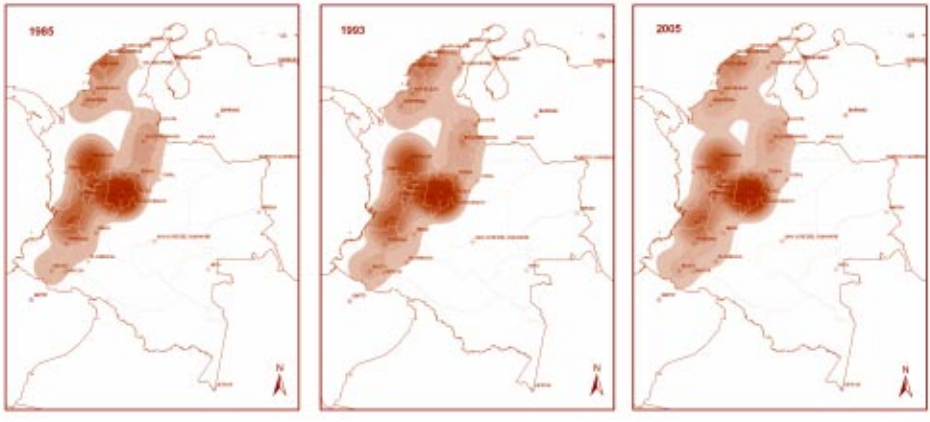
Tabla 4.1. Población colombiana total, urbana y rural. 1938-2005. Entre 1953 y 1968 la población colombiana se convirtió por primera vez en mayoritariamente urbana, representando ésta en el 2005 el 75% de la población total. Fuente: DANE: Censos 1938, 1951, 1964, 1973, 1985, 1993 y 2005. Elaboración: UN-Habitat/ Colombia.

En los mapas siguientes se puede apreciar la dinámica de concentración y expansión urbana en el territorio colombiano, a partir de parámetros de densidad poblacional. Particularmente se puede observar cómo el proceso de urbanización ha permitido la mayor densificación e integración del territorio, claves, como vimos en el primer capítulo, para el crecimiento económico y el desarrollo humano.

159 En algo más de cinco décadas el país pasó de ser un país decididamente rural, en el que más de dos tercios de su población habitaba en áreas rurales, a ser un país significativamente urbano, con casi tres cuartos de su población concentrada en ciudades. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA): *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, UNFPA, Nueva York, 2007, y DANE: Censos 1938, 1951, 1964, 1973, 1985, 1993 y 2005, respectivamente.



Mapa 4.3. Evolución de la población en el territorio colombiano. 1951, 1964 y 1973. Si a mediados del siglo XX la población se encontraba localizada en la costa Caribe, el interior, alrededor del triángulo formado por Bogotá, Medellín y Cali, y el sur-occidente, alrededor de Pasto, de manera no integrada entre sí, a principios de los años 70 ciudades como Pasto se encontraban más integradas y se ampliaba la zona de influencia en la zona Caribe. Fuente: CEPAL. Cálculos y elaboración: UN-Habitat/Colombia.



Mapa 4.4. Evolución de la población en el territorio colombiano. 1985, 1993 y 2005. A mediados de la década de los ochenta, se profundizó la integración de la zona norte del país con el interior y con la zona oriental, en la frontera con Venezuela, en torno a ciudades como Bucaramanga y Cúcuta. En la actualidad la red de ciudades colombianas se encuentra consolidada y mucho más integrada, identificándose claramente los centros urbanos en torno a los cuales gira el desarrollo de las regiones y el país. Fuente: CEPAL. Cálculos y elaboración: UN-Habitat/Colombia.

Al igual que en la región y en el mundo, el proceso de urbanización colombiano vino asimismo acompañado de una transición demográfica; un cambio estructural y un notable crecimiento económico; una mejora en el acceso a servicios y bienes públicos; y, en términos generales, un avance significativo del Índice de Desarrollo Humano.

En relación con el primer aspecto, el país conoció, como se observa en el gráfico 4.4, un descenso de las tasas tanto de mortalidad como de natalidad, más intenso inicialmente de las primeras y equiparable más tarde de las segundas.

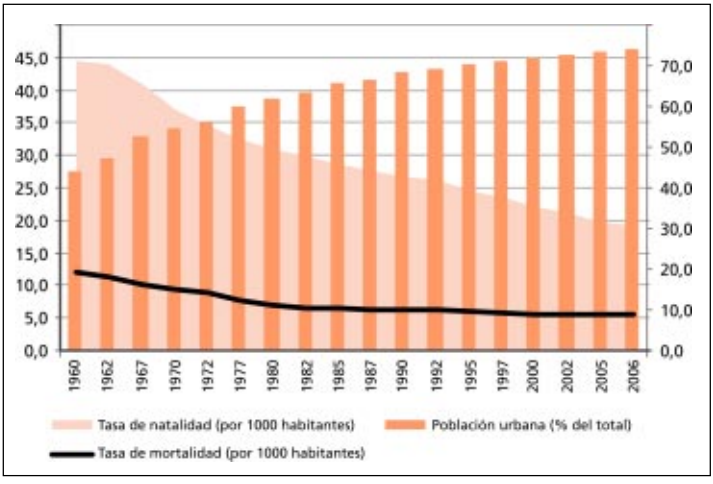


Gráfico 4.3. Urbanización, natalidad y mortalidad en Colombia. 1960-2007. Así como en el resto del mundo, el proceso de urbanización que se intensificó a mediados del siglo XX trajo consigo a Colombia una mejora significativa en las tasas de natalidad y mortalidad de la población. Fuente: Banco Mundial. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

En cuanto al cambio estructural, disminuyó la participación de la agricultura y aumentó la de la industria, primero, y los servicios, más tarde, en el PIB nacional, tal como se ilustra en el gráfico 4.5 y la tabla 4.2[160]. Mientras la participación del sector agrícola disminuyó de principios de los años 60 a finales de los 80, cuando el porcentaje de población urbana pasó del 53% al 65%, el sector industrial aumentó notablemente su participación en el periodo y el sector servicios creció, pero en una proporción mucho menor, casi constante. De la misma manera, se puede observar cómo esa transformación estructural también se produce, entre finales de los años 80 y la primera década del siglo XXI, entre el sector industrial y el de servicios, cuando el porcentaje de población urbana aumentó del 65% en 1985 al 75% en 2005, presentando el sector servicios una elasticidad ingreso de la demanda que hizo, que a medida que los ingresos aumentaban, disminuyera, en términos proporcionales, el consumo de bienes industriales o manufacturas, a la vez que aumentaba el consumo de servicios.

160 El cambio estructural colombiano se aprecia empíricamente a través del comportamiento histórico de la importancia relativa sectorial del PIB nacional debido a que es la información que se tiene disponible históricamente. Si bien el gasto sectorial no se encuentra disponible, contando solamente con el dato a partir de la encuesta de ingresos y gastos 94-95, teóricamente el comportamiento debe ser el mismo.

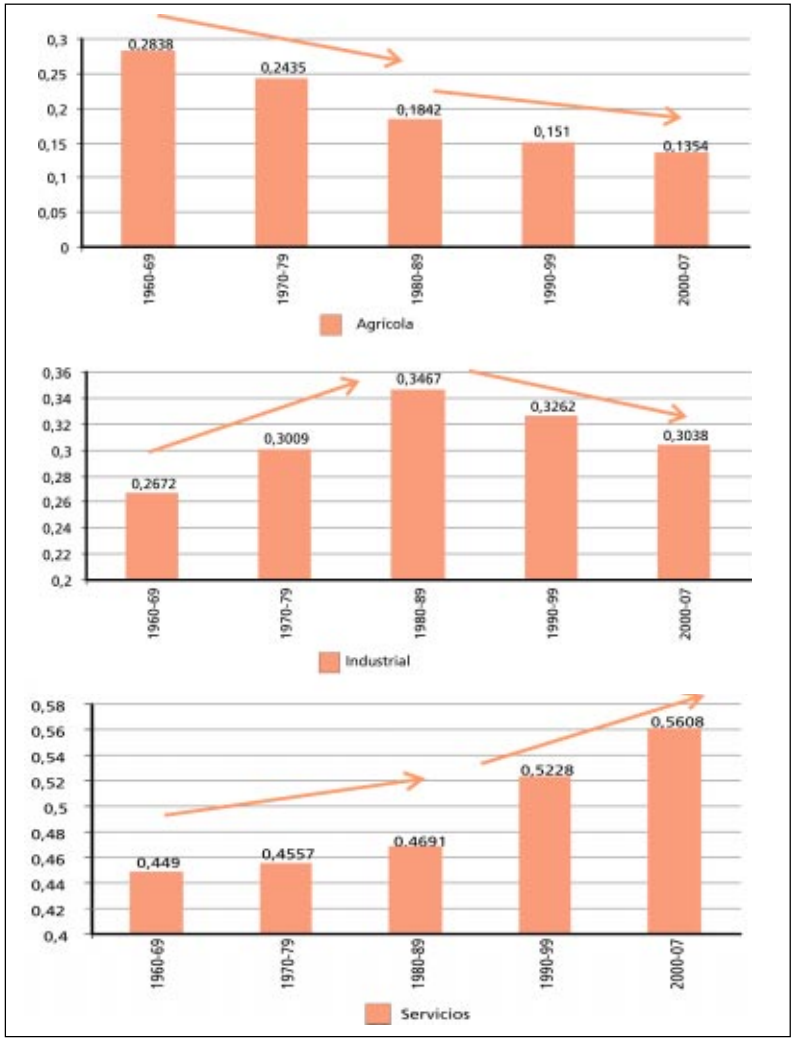


Gráfico 4.4. Participación sectorial en el PIB en Colombia. 1960-2007. En una primera etapa de la urbanización del país, de migración fundamentalmente rural-urbana, el sector agrícola perdió importancia relativa, siendo ganada ésta principalmente por el sector industrial. En una segunda etapa, el sector agrícola ha seguido perdiendo participación, al igual que el sector industrial, mientras ha aumentado la importancia relativa del sector de servicios. Fuente: DANE, Cuentas Nacionales. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

El porcentaje de ingresos que los hogares dedican al consumo de alimentos varía igualmente en relación con los deciles, es decir, con el nivel de ingresos: mientras los hogares con menores ingresos otorgan a la alimentación alrededor del 40% de sus ingresos, los hogares pertenecientes al décimo decil apenas destinan a ese concepto cerca del 12% del total de los suyos.

Deciles / Grupo de gasto	Alimentos	Vivienda	Servicios públicos	Inversión
Primero	43,5%	19,0%	2,0%	2,4%
Segundo	41,4%	18,6%	2,2%	2,1%
Tercero	38,3%	19,3%	2,3%	3,2%
Cuarto	36,0%	18,4%	2,3%	3,3%
Quinto	37,0%	19,5%	2,0%	4,9%
Sexto	36,9%	19,4%	1,9%	4,7%
Septimo	31,7%	20,4%	2,0%	7,1%
Octavo	27,2%	19,4%	1,8%	7,3%
Noveno	24,2%	19,6%	2,0%	9,7%
Decimo	11,8%	19,6%	1,1%	13,7%

Tabla 4.2. Porcentaje de gasto en alimentos por deciles de ingreso en Colombia. 1994-1995. A mayores ingresos tiende a ser menor la importancia del gasto en alimentos al interior de la estructura del gasto. Fuente: DANE, EIG 94-95. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

Como se puede apreciar en el gráfico 4.6, este cambio estructural se ha relacionado complejamente en el país con el crecimiento económico, en el sentido de que si éste se ha dado gracias a aquel, aquel no ha podido darse sin éste. La agricultura no posibilitaba, como argumentamos, economías de escala y procesos de especialización suficientes para el desarrollo económico.

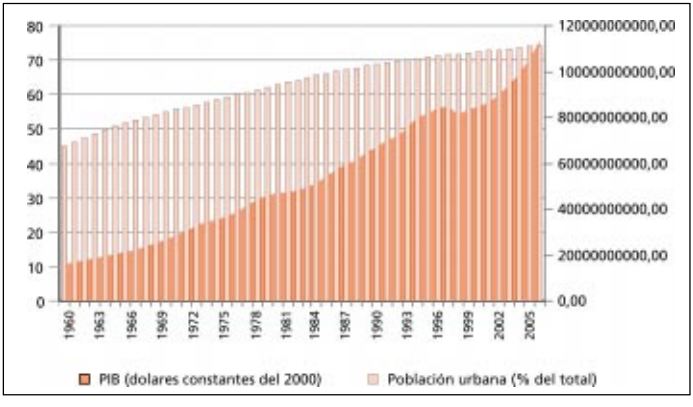


Gráfico 4.5. Urbanización y crecimiento económico en Colombia. 1960-2006. El paso de una economía agrícola a una industrial y de servicios como producto de la urbanización y la aglomeración creciente produjo a su vez en Colombia un importante crecimiento de la producción. Fuente: Banco Mundial. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

El proceso de urbanización colombiano ha contenido, sin embargo, elementos diferenciales con respecto al patrón observado en la mayor parte de los países de la región en los que la urbanización también se ha producido con intensidad. En el caso colombiano, éste estuvo, en primer lugar, mediado por un conflicto armado cuya concentración en

áreas rurales impulsó la migración hacia las ciudades. De manera reprobable la violencia aceleró en este sentido un proceso que era tanto ventajoso como inevitable[161].

En contraste con el principio de concentración física de la geografía económica y a diferencia de las experiencias históricas de Perú, Argentina, Uruguay o Chile, donde un solo gran centro urbano concentra la mayor parte de la población y la actividad económica[162], en Colombia coexisten, en segundo lugar y como anunciamos, al menos cuatro centros urbanos de importancia, lo que ha dado lugar a que éste se conozca como un país de ciudades.

La urbanización colombiana se diferencia por la presencia de un conflicto armado y la configuración de una red de ciudades significativa.

Los factores de esta particular concentración han sido objeto de algunos estudios[163]. En concordancia con la hipótesis que da cuenta de la aglomeración espacial a partir de las características físicas de los territorios, el factor al que se alude con más frecuencia es la singularidad, en términos de accidentalidad, del relieve colombiano, en el sentido de que la ramificación, en el sur del país, de la cordillera de los Andes en tres sub-cordilleras de orientación norte-sur, más o menos paralelas, que divide el país en tres cuencas con enormes dificultades de conexión entre sí, explica el desarrollo de dos polos, Cali y Medellín, en el occidente, uno, Bogotá, en el centro, y otro, Barranquilla, en la costa atlántica del país[164].

Por las mismas razones esgrimidas de manera general en el primer capítulo, la hipótesis que acentúa las características geográficas es, sin embargo, y como señala Gouëset, incompleta para comprender la configuración urbana en Colombia[165]. En primer lugar, porque los obstáculos físicos del país son sólo relativos a nivel continental, tanto en términos de dificultad del terreno como de tamaño. El Perú, por

161 Nos referiremos a la relación entre conflicto, urbanización y desarrollo en el siguiente capítulo con mayor detalle.

162 Como señalamos en el segundo punto del primer capítulo, la ubicación de la actividad económica en el espacio responde a la interacción de las economías de escala en la producción, los costes de transporte y transacción y la cercanía a la demanda. Cuanto menores sean los costes de transporte y mayores las economías de escala en la producción, menor será el número de aglomeraciones físicas y mayor su dimensión, estimulándose, en otras palabras, la primacía urbana.

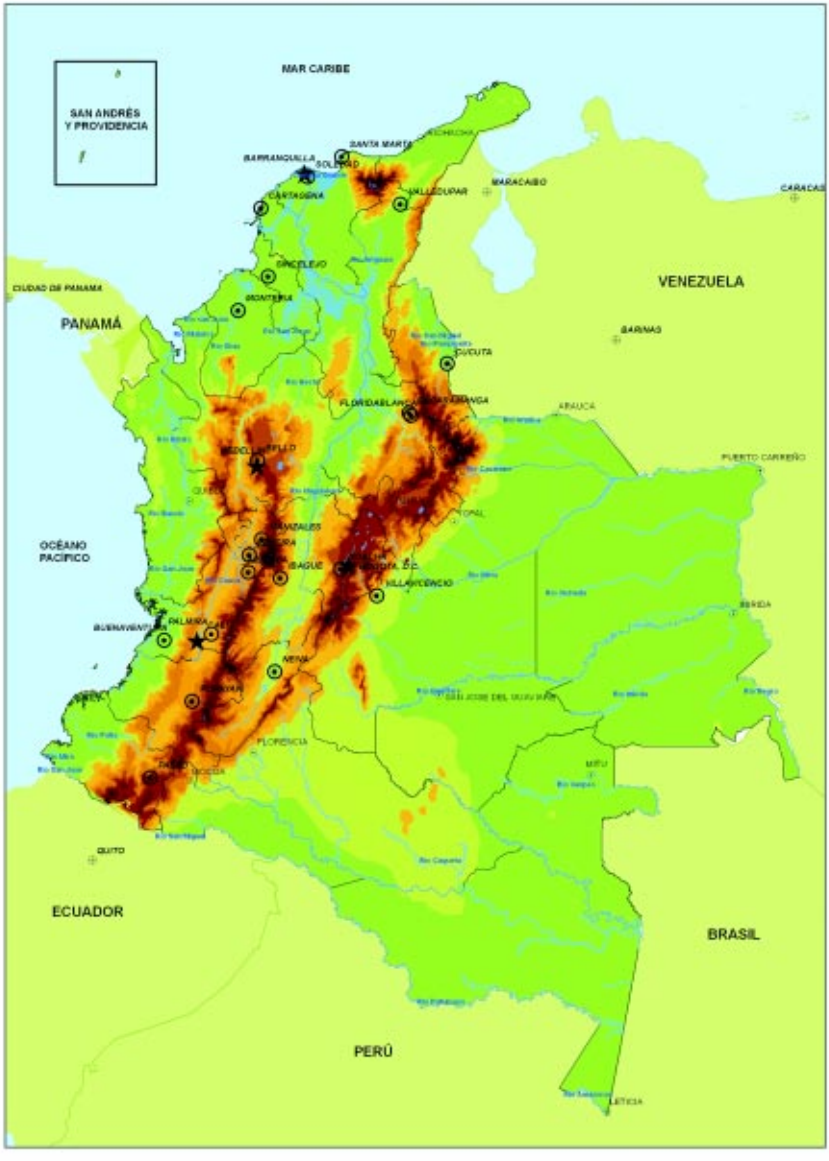
163 Particularmente son de importancia los trabajos de: GOUËSET, V.: *Bogotá. Nacimiento de una metrópoli. La originalidad del proceso de concentración urbano en Colombia en el siglo XX*, Tercer mundo, Bogotá, 1998; CUERVO, L. M. y JARAMILLO, S.: *La configuración del espacio regional en Colombia*, Universidad de los Andes, Bogotá, 1987; y CUERVO, L. M.: *Crisis industrial y concentración urbana en Colombia*, Universidad de los Andes, Bogotá, 1987.

164 De acuerdo con esta hipótesis, el relieve de Argentina, Chile y Uruguay habría facilitado en estos países la concentración espacial, explicándose el cuatricefalia colombiana por la accidentada orografía. Vid: GOUËSET, V.: *Bogotá. Nacimiento de una metrópoli. La originalidad del proceso de concentración urbano en Colombia en el siglo XX*, Tercer mundo, Bogotá, 1998, pp.19.

165 Ibídem, p. 21

ejemplo, está cruzado asimismo por los Andes, en un terreno incluso más inhóspito, y tiene, sin embargo, una concentración en torno a su población y actividad económica mucho mayor. En segundo lugar, porque casi todos los medios naturales que representan una notable dificultad están situados en la periferia de la parte poblada del país, constituyendo "solamente los páramos (de extensión reducida) y sobre todo los sectores inundables y pantanosos de la depresión momposina" los espacios que separan las regiones pobladas y urbanizables, no existiendo por ello mayores obstáculos para la concentración de las personas y las actividades en las áreas de referencia[166]. Finalmente, porque, aunque el relieve es ciertamente un verdadero obstáculo para la concentración y la integración oriente-occidente, no lo es para la circulación y comunicación norte-sur, lo cual no sería coherente con la existencia de dos polos urbanos en lugar de uno sólo en el occidente.

166 Ibíd., p. 25.



Mapa 4.5. Características geográficas y principales ciudades de Colombia. 2005. Geográficamente Colombia se ubica en la región tropical, siendo su clima de este tipo. Desde el punto de vista físico se caracteriza por el acceso a los Océanos Atlántico y Pacífico, la división de los Andes en tres cordilleras, las llanuras del nor-oriente y la región amazónica. Las principales ciudades de Colombia se ubican en las cordilleras y el Caribe, y no en el oriente ni el Pacífico, situándose las capitales de departamentos con menor densidad cercanas a la aglomeración en las cordilleras o las que representan Venezuela o Brasil. Elaboración: UN-Habitat/Colombia.

En concordancia con lo desarrollado en el primer capítulo en torno a la aglomeración física y la relevancia de los accidentes históricos, las decisiones de política y las expectativas, es conveniente afirmar, en cambio, como el propio Gouëset efectúa, que no son tanto las condiciones geográficas las que han constituido una ventaja o un obstáculo, sino sobre todo la capacidad o incapacidad de la sociedad colombiana para aprovecharlas o superarlas.

Llama la atención no sólo que las principales ciudades de Colombia se ubiquen en las cordilleras y el Caribe, y no en la costa pacífica, con igual acceso al mar, los llanos orientales y la región amazónica, sino también que las capitales de los departamentos del oriente del país se localicen próximas a la Cordillera Oriental, como en el caso de Putumayo (Mocoa), Caqueta (Florencia) y Casanare (Yopal), o a la frontera venezolana, como en Arauca (Arauca), Vichada (Puerto Carreño) o Guainía (Puerto Inírida), o brasileña, como en Vaupés (Mitú) o Amazonas (Leticia), como se puede apreciar en el mapa 4.5. En su elocuencia sobre la tendencia a conformar las ciudades de mayor importancia relativa alrededor de grandes aglomeraciones, las ciudades de Villavicencio, en el departamento del Meta, y de Cúcuta, en el de Norte de Santander, son ejemplos tan extraordinarios como la existencia de dos polos urbanos en el occidente de las limitaciones de la hipótesis de la accidentalidad del relieve del país, para comprender las particularidades del proceso de urbanización en Colombia.

La incapacidad de aprovechar las condiciones geográficas fue en Colombia más importante que éstas para la dinámica de aglomeración.

El papel de las decisiones de política y, sobre todo, los procesos de acumulación a partir de estas decisiones son en efecto decisivos a la hora de elucidar la configuración urbana colombiana. Es conveniente recordar para empezar que la política de invasión y particularmente de ocupación española desde el Caribe, donde desembarcaron en América Latina, hacia el interior consistió en la fundación de ciudades con funciones militares, económicas, especialmente mineras o administrativas, o de comunicación (Costa Caribe, ríos Magdalena y Cauca), no penetrando habitualmente en el territorio más allá de lo que lo habían hecho los indígenas establecidos a lo largo de ese eje, al contrario de lo que sucedió con la colonización inglesa en una Norteamérica notablemente montañosa y árida.

Aunque las características físicas del suelo de los Llanos orientales, pobres en nutrientes, y la densidad de la vegetación de la Amazonía hicieran que las comunidades indígenas fueran nómadas, siendo la distribución de la población en el territorio a la llegada de los españoles ya fragmentada y predominantemente andina y caribeña, independiente y con un nivel de desarrollo social menor a la de los aztecas en México

o los Incas en Perú, estos hechos en parte geográficos actuaron en el periodo de estudio como accidentes históricos más importantes por los procesos que generan que por las razones de orden geográfico que las explican.

Lo más significativo resulta, en esa línea, que los diferentes gobiernos republicanos no adoptaran más tarde estrategias expeditas y decididas para crear una buena red de vías de transporte y comunicación y que cuando lo hicieron se centraran en ese eje geográfico, y no, por ejemplo, en la cuenca pacífica o el oriente del país. La primera circunstancia se debió, en efecto, no sólo a la dificultad geográfica, que obligaba y obliga ciertamente a invertir grandes recursos para establecer redes de transporte y comunicación adecuadas, sino también, y sobre todo, a la visión hostil a la intervención del Estado en la economía que, en el marco del laissez faire, dominó en el país a principios del siglo XX. Como afirma Gouëset, el atraso en el desarrollo de los transportes constituyó "un factor más importante que el relieve para explicar la falta de primacía urbana en Colombia, aun si está fuertemente condicionado por él. No fue tanto la presencia de montañas lo que impidió la concentración de hombres y actividades, sino la ausencia de carreteras que las atravesarán"[167] .

La ausencia de decisiones de política explica en ese sentido que la red ferroviaria siempre fuera reducida y estuviera planeada para movilizar los productos nacionales al exterior; que, pese a ser predominante, la navegación fluvial fuera costosa y demorada, en lo que se ha conocido como el "monopolio antieconómico" del Rio Magdalena; que las carreteras, medio que hoy en día es preponderante, se desarrollaran de manera tardía y aún no completa ni moderna, marcando los primeros planes viales notables, adoptados sólo en 1931 y 1951, con la Misión Currie, un progreso importante en la densificación de la red vial, y siendo sólo a partir de los años 70 y 80 cuando se logró integrar las seis principales ciudades del país mediante carreteras pavimentadas[168].

Con respecto a lo segundo, no es baladí tampoco la fortaleza económica de los distintos nodos y la organización, la orientación y el modo de funcionamiento del Estado. Si Medellín, Cali y Barranquilla disponían localmente, como acentúa Gouëset, "de bases económicas propias, diversificadas y, en general, complementarias"[169], sus elites eran asimismo dinámicas, dirigiendo sus impulsos más hacia zonas aglomeradas que hacia áreas desconocidas, lo que es relevante para que en el país se desarrollara una red de ciudades tan importante y con la orientación con la que emergió.

---

167 Ibid., p. 50.
168 Ibíd., pp. 43-50.
169 Ibid., pp. 67-125, p. 67.

CAPÍTULO 5

URBANIZACIÓN Y DESARROLLO HUMANO EN COLOMBIA EN EL SIGLO XXI

Urbanización y desarrollo humano en Colombia en el siglo XXI

Señalamos e ilustramos que el proceso de urbanización vino acompañado en Colombia de una transición demográfica, un crecimiento económico importante y un cambio productivo sectorial de carácter estructural, una mejora en el acceso a servicios sociales, y, como consecuencia, un aumento general del desarrollo humano. Aunque la urbanización ha ayudado al tiempo a reducir la pobreza que mata en todo el país, los beneficios de la aglomeración no se han distribuido, sin embargo, equitativamente, viéndose algunos excluidos por el conflicto, mayormente en el campo, o la desigualdad, sobre todo en la ciudad. Sostendremos en este capítulo que, en nuestra opinión, la mejor forma de afianzar y extender estos logros, superando o mitigando el conflicto, y reduciendo la desigualdad, consiste en ampliar el derecho a la ciudad, concebido como derecho a la ciudadanía, al conjunto de la población urbana y rural.

5.1 EL DESTINO DE LA URBANIZACIÓN: LA EXTENSIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD COMO ESTRATEGIA PARA ABORDAR EL CONFLICTO COLOMBIANO

Es sabido que desde hace años Colombia está inmersa en un agudo y enconado conflicto armado, permeado por el narcotráfico y con estrechas relaciones con el crimen organizado. Es también conocido que éste reduce el desarrollo humano, directamente, al truncar la vida de las personas, e indirectamente, al ahogar el crecimiento económico, disparar las divergencias sociales y asfixiar la democracia política del país. El conflicto armado afecta las cuatro dimensiones básicas del desarrollo humano: mata (y acorta la esperanza de vida), propicia y a veces fuerza a la lucha armada (y no al aprendizaje ni la discusión), destruye la riqueza (y reduce el PIB per cápita), e impide y dificulta la participación social, cultural y política.

El conflicto se concentró en las áreas rurales, siendo los campesinos algunos de sus victimas más directas[170]. Muchos murieron, algunos fueron forzosamente reclutados y muchos otros se vieron obligados a migrar a las ciudades. Pese a hacerlo hoy en menor grado por su carácter significativamente intraurbano, éstas se alimentaron durante años y aún se alimentan, como indicamos en el capítulo anterior, del desplazamiento forzado. La mayoría de quienes migraron en contra de su voluntad encontraron dificultades para integrarse en los nuevos asentamientos y se beneficiaron, en la medida en que fueron con el tiempo accediendo a las instituciones básicas y adquiriendo competencias laborales específicas relevantes en su nuevo entorno, de las ventajas en calidad de vida, en la interacción de aspectos sociales, económicos y políticos, que ofrecen las ciudades.

A pesar de los logros militares, e instigado en parte por los discursos que los nutren, el conflicto continúa debilitando el desarrollo humano, los combatientes y la sociedad no encuentran el camino de la reconciliación, y la reparación de las víctimas sigue siendo incompleta[171]. Como afirmaba el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2003, el callejón del conflicto tiene, no obstante, salidas[172].

Mientras se transforma el conflicto armado en uno político es fundamental el respeto del Derecho Internacional Humanitario.

Todos los esfuerzos para transformar el conflicto armado en uno político son, en primer lugar, bienvenidos. No habrá paz sin negociación ni diálogo, ni habrá ninguna de éstas sin una cultura y discurso políticos que los asuma con convicción, audacia y tenacidad.

Mientras ésta se gesta, y el conflicto prosigue su dinámica voraz, es fundamental reducir sus estragos, respetando el derecho internacional humanitario. Los grupos armados ilegales deben cejar, en este sentido, los asesinatos selectivos, los ataques indiscriminados, el uso de minas antipersonales, el secuestro, el reclutamiento de

170 Todos los colombianos son en general víctimas del conflicto. Los agricultores de áreas rurales, pero también los empresarios y los líderes sindicales, sociales, comunitarios e indígenas de éstas y de áreas urbanas lo han sufrido con mayor intensidad.

171 El diagnóstico y las recomendaciones generales que se exponen a continuación constituyen una síntesis particular del Informe que la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentó al Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas en febrero de 2009 sobre la situación de los derechos humanos en Colombia a lo largo de 2008. Recomendamos su lectura completa. Vid.: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH): *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, 2009.

172 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): I*nforme Nacional de Desarrollo Humano. El conflicto, callejón con salida*, PNUD, Bogotá, 2003.

niños y niñas, la violencia sexual, las amenazas y ataques a misiones médicas, esto es, las causas que alientan en general el desplazamiento forzado. La desmovilización de éstos y de los grupos paramilitares debe ser, por otra parte, cumplida y su reintegración en nuevos grupos perseguida, rastreando y juzgando cualquier evidencia de la relación de los últimos con grupos o representantes políticos. Es forzoso que las fuerzas armadas combatan, finalmente, no sólo en función de estrategias militares, sino en defensa integral de la población civil. Como parte del Estado, deben ser los primeros en honrar el Estado derecho y el derecho internacional humanitario. Y cuando así no sea, deben ser penalizados de acuerdo con las leyes vigentes, siendo juzgados por las leyes civiles cuando los hechos sean de lesa humanidad.

Muchas de las batallas se cifran con el triunfo del ejército. Pero su presencia es insuficiente como representación del Estado. Todas las instituciones y todas las garantías deben ser reconstruidas, cuando no por primera vez brindadas. La protección de sindicalistas, periodistas o líderes comunitarios, hace parte, antes, durante y después, de ese ejercicio. Una de las garantías, y no la menos importante, es el respeto de la privacidad y la sanción de su violación ilegal, sobre todo por parte de las fuerzas del Estado.

Atención especial merecen las víctimas. Aquellos que perdieron a sus seres queridos, que fueron objeto de secuestro o tortura, que se vieron obligados a dejar sin quererlo el lugar donde vivían. La justicia, la verdad y el restablecimiento psicológico y socio-económico son los índices más primarios que su reparación exige. De modo más específico, la política pública debería incluir la justicia, la verdad y la protección o reparación de su patrimonio, devolviendo la tierra o indemnizando a los desplazados por su pérdida; la política social, contemplando el acceso a la vivienda, la salud y la educación; la capacitación, práctica e intermediación laboral, con un enfoque de responsabilidad social empresarial, no sólo para emplearlos, sino para vincular a aquellos que son propietarios de fami-empresas; la ayuda psicosocial profesional; y la integración cultural y política por parte del conjunto de la sociedad. La rapidez y flexibilización, incluyendo no sólo a las víctimas de paramilitares, sino también de abusos cometidos por las guerrillas o, eventualmente, las fuerzas de seguridad del Estado, de los trámites de declaración, valoración y registro, y la atención de emergencia; la prolongación de ésta cuando fuera necesario más allá de los tres meses sancionados por la ley; el empoderamiento de los desplazados sobres sus beneficios; y la diferenciación de las estrategias de atención han de ser además transversales[173].

---

173 Vid., entre otos: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Bogotá Cómo Vamos (BCV): *La población desplazada en Bogotá. Una responsabilidad de todos*, ACNUR, BCV, Bogotá, 2003, pp. 93-95; Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR): *Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia. Respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención*, PMA y CICR, Bogotá, 2007, p. 66; ACNUR: *Desplazamiento forzado en Colombia. Derechos, acceso a la justicia y reparaciones*, ACNUR, CEDHUL, Generalitat Valenciana, Bogotá, 2007, p. 113.

Es forzoso mitigar mientras tanto los factores que fundaron y durante tanto tiempo han poblado el conflicto. Si lo anterior es urgente y necesario, ésta es la esperanza y debe ser por ello el compromiso. Todo lo primero debe desplegarse sobre este dibujo. El crecimiento económico debe estar acompañado de un desarrollo incluyente en el campo económico, cultural y político. Si la pobreza absoluta disminuye, la desigualdad se contrae y la integración se expande será más costoso y menos legítimo vivir en el oprobio de los tiros cruzados y la tiranía de las cadenas de mando. Menos jóvenes serán reclutados y más miembros de los grupos armados ilegales desertarán buscando reintegrarse en la sociedad civil. Las políticas de reinserción deberán ser entonces tan exigentes como publicitadas las de desmovilización. Los aspectos económicos y sociales habrán de ir de la mano de la ayuda psicológica por parte de profesionales y la aceptación cultural y política de la sociedad en su conjunto.

En parte estamos en camino. El gobierno ha expandido su compromiso y multiplicado sus acciones, demostrando buena voluntad y desplegando grandes energías en relación con las ejecuciones extrajudiciales y ampliando, entre otros, la relevancia de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación en las agendas política y pública; la sociedad civil prosigue la excelencia y amplitud de sus esfuerzos, y la comunidad internacional, y dentro de ella el Sistema de las Naciones Unidas en el país, insiste en su labor humanitaria, de recuperación temprana y de desarrollo.

Todos estos esfuerzos son sin embargo insuficientes. El balance de la situación de desplazamiento realizada por el Director de Acción Social el 23 de Febrero de 2009 reconocía que sólo el 28% de la población desplazada ha recibido apoyo básico para sus negocios en los últimos tres años, y sólo el 10% de ésta tiene acceso a subsidios de vivienda. El aumento de los recursos presupuestales, cuyo volumen se multiplicó casi por quince desde 2002, resulta aún limitado[174].

Tan ineludible como reforzar su vigor y extender su cobertura resulta transformar aspectos sustanciales de la estructura económica y la cultura política. Si la estigmatización de altos funcionarios del Gobierno de los defensores de los derechos humanos, líderes de la oposición y activistas sociales desacredita el diálogo, el último informe sobre la cultura política de la democracia en Colombia efectuado por la Universidad de Vanderbilt advierte de tendencias ciudadanas precariamente democráticas. El que la separación de poderes, el respeto de las minorías y la formación de alianzas no gocen de un apoyo generalizado es sustantivo con respecto al conflicto armado y sobre todo con respecto a las posibilidades de convertirse en un conflicto de orden político. Si logramos armar-

174 Para un análisis más detallado de la política pública, vid.: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): *Introducción, conclusiones y recomendaciones del Balance de la política pública de atención integral de población desplazada por la violencia 2004-2006*, ACNUR, Bogotá, 2007.

la, la paz habrá de venir, al contrario, de la conjunción de la seguridad democrática con la seguridad ciudadana y, sobre todo, de la democracia social, cultural y política, de la extensión, en suma, a todo el territorio del derecho a la ciudad[175]

La mayoría de estos compromisos y estas políticas han de desplegarse en el conjunto del país, a nivel nacional, regional y local, en las zonas rurales y en las áreas urbanas. Las instituciones espacialmente ciegas son en efecto indispensables; la conectividad, imprescindible. Muchos de los esfuerzos, en especial el restablecimiento de las víctimas y la prevención del conflicto, y sobre todo la transformación de la cultura política, se harán con todo con mayor probabilidad y mejor en y desde las ciudades[176].

Aunque el retorno es una opción que debe ser protegida, reparar significará en muchos casos distinto a regresar.

La prestación de servicios sociales, incluida la ayuda psicosocial, y la integración laboral son más eficientes en los centros urbanos. Aunque el retorno al campo debe ser una opción, protegiendo y devolviendo la tierra a los desplazados que así lo deseen, es preciso tener presente que reparar significará en muchos casos distinto a regresar. La agricultura no podrá acoger a todos los que se desplazaron sin que ello implique un empeoramiento generalizado de sus condiciones de vida.

La prestación de servicios sociales es además más costosa y seguramente menos extensa y más deficiente en las áreas rurales que en las urbanas. El informe publicado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) del Sistema de Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja en 2007 sobre la población desplazada no está lejos de ser baladí. Su análisis sobre el restablecimiento identifica que éste depende no sólo de la voluntad política de atenderla, sino también de la fortaleza para la prestación de servicios sociales y la generación de oportunidades de estabilización económica del asentamiento donde ésta anida. En tanto lo anterior está notablemente condicionado por las dinámicas de crecimiento local, regional y nacional, las actividades urbanas, más que las agrícolas, resultan a estos efectos sustanciales [177].

---

175 Vid: UNIVERSIDAD de VANDERBILT: *Cultura política de la democracia en Colombia 2008. El impacto de la gobernabilidad*, Universidad de Vanderbilt, 2009, www.lapopsurveys.org. El informe fue presentado en Colombia por la Universidad de los Andes.

176 Ni el informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia a lo largo de 2008, ni la mayoría de los estudios sobre el conflicto abordan explícitamente esta cuestión, entendiéndose en general que la reparación es solidaria con el retorno de los desplazados a su lugar de origen.

177 Vid.: Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR): *Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia. Respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención*, PMA y CICR, Bogotá, 2007, pp. 16-17.

Y aunque la participación y la inclusión cultural y política sean acaso más inmediatas en el campo, son menos enriquecedoras y seguro menos pertinentes de lo que ellos y los que viven en la ciudad necesitamos para superar un conflicto que jamás debió desplegarse en la vertiente sangrienta de las armas.

Si, tal como señalaba el estudio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Bogotá Cómo Vamos (BCV), los desplazados representan para las ciudades receptoras una oportunidad[178], a pesar de la ignominia de su forma, el conflicto estimuló la urbanización a favor de los propios desplazados forzados y del propio país. El retorno al campo de todos y aún de la mayoría sería en el medio plazo casi tan desesperado en términos económicos, sociales, políticos y culturales como manifestación de atropello, injusticia e impericia fue su antigua huida.

El conflicto colombiano introduce ciertamente aspectos singulares en la definición de estrategias de desarrollo humano en América Latina. Muchos de los esfuerzos formulados arriba, como las garantías de verdad y justicia y la ayuda psico-social posconflicto, son inoportunos en otros países de la región. Pero, al igual que en ellos, el énfasis en el desarrollo urbano incluyente debe ser el índice en el corto, medio y largo plazo. Las políticas de desarrollo agrícola serán recomendables si son conscientes de sus límites y buscan la forma de integrarse con el desarrollo urbano. Introduciendo aspectos psicológicos, de verdad y de justicia específicos, las ventajas sociales, económicas y políticas propias de la gestión urbana son en Colombia, al igual que en el resto de la región y aún del mundo, indispensables[179].

Instituciones espacialmente ciegas y redes de conectividad entre áreas urbanas dinámicas y atrasadas, y entre las primeras y las áreas rurales siguen destacándose como las más primarias, del mismo modo que la integración institucional, física, económica, social, política y cultural sigue siendo el signo de las políticas que, en nombre de la eficacia, distinguen la identidad de los objetivos del nombre de los esfuerzos. El desarrollo humano de quienes migraron sin quererlo del campo no se cifra en el cultivo del campo, sino en el cuidado del desarrollo urbano y su conexión con el resto del territorio. Dispersar la actividad sería abolir la frágil y vergonzosa compensación, la aglomeración física, que sin esfuerzo directo les dimos a aquellos que, por obviar la justicia social e ignorar la libertad política, obligamos a migrar en condiciones infames.

---

178 Vid.: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Bogotá Cómo Vamos (BCV): *La población desplazada en Bogotá. Una responsabilidad de todos*, ACNUR, BCV, Bogotá, 2003.

179 La democracia está lejos de ser una realidad concreta en América Latina y en el mundo. Las ventajas de la ciudad a ese respecto no son sólo sustanciales para Colombia, ni para éste, solamente en virtud de su conflicto armado, sino en toda la región y en todo el mundo, incluyendo los países llamados desarrollados.

Si es ciertamente necesario impedir una contrarreforma agraria a través de la violencia, la solución no consiste en volver a la distribución antigua de las tierras, ni en hacerla de manera más equitativa, sino en proteger a quienes deseen volver a cultivar las tierras que les pertenecen, compensar financieramente a quienes renuncien a ése derecho legítimo a favor de otros a quienes se lo transfieran, y apostar por un desarrollo urbano integral para todos los habitantes urbanos e incluyente, en el sentido de financiar su desarrollo físico y social y reconocerlos en la cultura política, con los residentes rurales.

El desarrollo no consiste en tomar el mismo camino en dirección inversa, de la ciudad al campo, en lugar del campo a la ciudad, sino en avanzar, extendiendo el volumen de los beneficios y ampliando y discutiendo su distribución a los excluidos de las urbes y los que aguantan aún en lo rural. Mirar atrás debe servirnos no para regresar, sino para trabajar hacia adelante en ampliar la loable densidad institucional y económica que con despreciables formas impulsamos y con buenas políticas estamos en muchas ciudades logrando potenciar.

El desarrollo humano de los desplazados se cifra en el cuidado del desarrollo urbano y su conexión con el resto del territorio.

Es indudable que el desempeño de Bogotá y Medellín, por citar las dos ciudades con mejor comportamiento del país, ha sido, en primer término, no sólo una parte decisiva del proceso de urbanización colombiano, sino sobre todo, para lo que aquí nos interesa, una parte sustantiva de sus logros en términos de desarrollo humano. Ambas ciudades han sido en efecto fundamentales en la reducción de las tasas de mortalidad y natalidad, y así, como señalamos, de la moderación del crecimiento poblacional en el marco del derecho a una vida larga y saludable con acceso a la salud sexual y reproductiva; el crecimiento económico y el cambio productivo sectorial estructural; la reducción de la pobreza de ingreso; la mejora en el acceso a servicios sociales, desde el acueducto y el alcantarillado a la salud y la educación; y la participación en una comunidad política con sentido de lo público.

Pero no es menos cierto ni menos sustantivo en términos políticos que, además de favorecer con ello a sus habitantes, incluidos los desplazados que a ellas llegan y han llegado, su desarrollo ha permitido financiar la recuperación militar del territorio, así como la inversión física y social en otras latitudes del país. No sólo el escaso desarrollo económico, sino el precario desarrollo social impiden a las áreas rurales financiar otras zonas rurales, por no referirnos ya a las áreas urbanas que requieren intervenciones específicas.

Y, por si esto no fuera suficiente, los casos en los que la deliberación e institución política y la creación de una cultura ciudadana de lo público, defensora de la garantía

de todos al derecho a la ciudad, florecen, lo hacen en las ciudades del país. Construir el derecho a la ciudad en todo el territorio es culturalmente más viable en las ciudades, acomodadas, pero dinámicas, ociosas, pero atravesadas por movimientos sociales, que en el campo, donde la escasa división del trabajo dificulta la creación de una clase media relacionada estrechamente con la ciudadanía.

En al menos estos tres sentidos (recepción, financiación, integración cultural y política), Bogotá y Medellín, pero también otras ciudades a lo largo y ancho del país, han aportado la mayor contribución y suponen la mayor oportunidad económica, social, política y cultural de mitigar los efectos y superar las razones y visiones del conflicto, prosiguiendo al tiempo en el camino del desarrollo humano. El desarrollo urbano incluyente de las ciudades colombianas es, en suma, la mejor apuesta que Colombia puede hoy y ha podido acaso desde siempre asumir como propia[180].

5.2. EL DIBUJO DE LA URBANIZACIÓN COLOMBIANA EN EL SIGLO XXI. ¿PRIMACÍA TARDÍA O RED DE CIUDADES?

Sin recoger explícitamente esta discusión, pero asumiendo implícitamente gran parte de nuestros argumentos, todos los analistas del proceso de urbanización en Colombia coinciden en estimar un crecimiento positivo de la población urbana en las próximas décadas. Si las estimaciones para el conjunto de la región prevén que la población urbana alcance el 85% en 2030, las realizadas para el país sugieren en efecto que en 2019 el 77% de la población del país esté localizada en áreas urbanas, concentrando éstas prácticamente todo el crecimiento neto de la población, añadiendo así 10 millones de habitantes a las ciudades[181].

La definición de los centros urbanos en los que esta población se localizará es objeto de mayor divergencia. Pese a que la literatura sobre geografía económica reconoce habitualmente el papel relativo de las características físicas, un porcentaje considerable de los analistas sostiene en Colombia que una vez el país desarrolle infraestructuras que permitan superar los obstáculos de esta índole, éste habrá de conocer la concentración primacial que caracteriza a los países más urbanizados de la región, concentrando de este modo

180 Bogotá constituye en este sentido una, y no la única, de las apuestas por Colombia. Es, sin embargo, el municipio más poblado, siendo además el centro gravitatorio de una región aún más vasta. Adicionalmente, constituye la ciudad del país que más desplazados recibe. Aunque las economías de escala le favorecen, no propugna por la concentración de todas las actividades y personas en Bogotá, sino por un desarrollo integrado de las distintas ciudades colombianas. Veremos esto en el siguiente punto.

181 Departamento Nacional de Planeación (DNP): "Ciudades dentro de ciudades", *Colombia 2019. Visión Colombia II Centenario*, DNP, Bogotá, 2006.

Bogotá, de manera más intensa cuanto más eficiente sea el desarrollo de los transportes, una mayor proporción de la población y de las actividades económicas[182].

En concordancia con nuestro marco analítico, presentado en el capiítulo I, podríamos a priori afirmar que los procesos de acumulación tipo qwerty y de desbordamiento juegan, en cambio, un papel nuclear.

Analicemos en cualquier caso las estadísticas. La evolución del Índice de Primacía Urbana sugiere que, aunque éste viene aumentando en los últimos cincuenta años, se han evidenciado recientemente síntomas de estabilidad en el país, mostrando algunas proyecciones incluso una disminución debido a las fases de transición demográfica en las que se encuentran Bogotá, Medellín, y Cali y Barranquilla, respectivamente, como se aprecia en la siguiente gráfica[183].

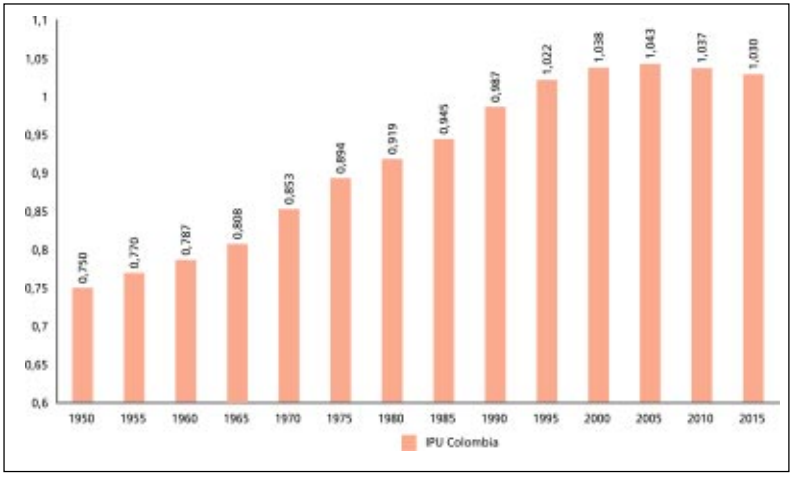


Gráfico 5.1. Índice de primacía urbana en Colombia. 1950-2015. A pesar de que desde mediados del siglo pasado se viene incrementando el IPU como producto del proceso de urbanización, al contrario de lo que se suele afirmar, en los últimos años ésta se viene estabilizando, presentándose, de acuerdo con proyecciones de Naciones Unidas, incluso un leve descenso. Fuente: World urbanization prospect. The 2005 revision. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

182 "De manera empírica, se comprueba que Colombia tiende a volver a la 'norma' de los países latinoamericanos, aunque tardíamente y en forma incompleta". GOUËSET, V.: *Bogotá. Nacimiento de una metrópoli. La originalidad del proceso de concentración urbano en Colombia en el siglo XX*, Tercer mundo, Bogotá, 1998, pp. xvii.

183 Es importante mencionar que estos cálculos de primacía urbana incluyen solamente los datos de población de los respectivos municipios, no de su área de influencia poblacional y económica, omitiendo particularmente la información de los municipios más conurbados y de los que podrían constituir el área metropolitana.

El análisis, a partir de otros datos, de los otros centros urbanos sustantivos del país permite afinar la previsión. Cuando se mira la evolución demográfica por grupo de ciudades, a saber, la ciudad principal, las tres siguientes y las diez que continúan en importancia, resalta a este respecto la tendencia poblacional creciente de Bogotá y sobre todo el crecimiento acelerado en los últimos tiempos de las ciudades de tercer orden, que se asemeja recientemente al de Bogotá, frente a un crecimiento más lento de las ciudades de segundo nivel[184].

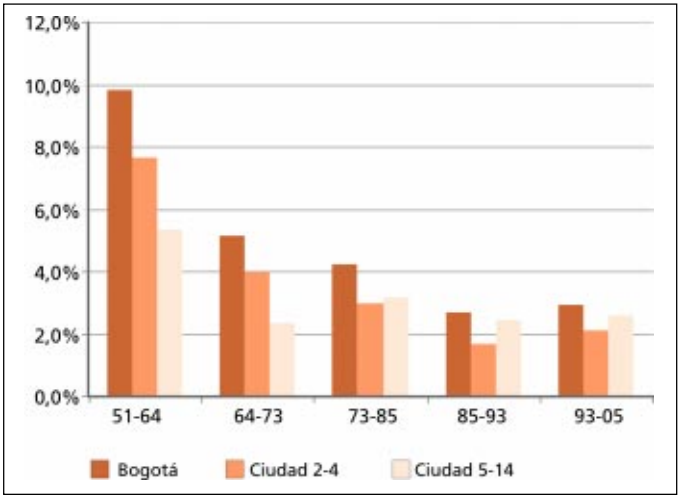


Gráfico 5.2. Crecimiento poblacional anual intercensal en Colombia. 1951-2005. El crecimiento de la ciudad principal, las tres siguientes y las diez que continúan en importancia muestra la tendencia poblacional creciente de Bogotá y sobre todo el crecimiento acelerado en los últimos tiempos de las ciudades de tercer orden, semejante recientemente al de Bogotá, frente a un crecimiento más lento de las ciudades de segundo nivel. Fuente: DANE, Censos de población. Cálculos: UN-Habitat/ Colombia.

La identificación de las ciudades de tercer nivel entre 1951 y 2005 indica además que las diferencias entre algunas de estas ciudades son exiguas, como se observa en la tabla 5.1, lo que insinúa la existencia de un grupo amplio de ciudades intermedias en expansión.

184 Mientras el crecimiento de la población de Bogotá se ha mantenido de manera estable un 30-40% por encima del crecimiento de la población de Medellín, Cali y Barranquilla sumadas, la relación de éste con el de los municipios de tercer nivel ha venido homogenizándose de manera nuclear, al pasar de un crecimiento dos veces mayor en el periodo 1951-1973 a uno equivalente desde entonces.

Ciudad	CENSO 1951	Ciudad	CENSO 1964	Ciudad	CENSO 1973
Bogotá, D.C. (1)	715.250	Bogotá, D.C. (1)	1.697.311	Bogotá, D.C. (1)	2.571.548
Medellín (2)	358.189	Medellín (2)	772.887	Medellín (2)	1.093.191
Cali (3)	284.186	Cali (3)	637.929	Cali (3)	918.057
Barranquilla (4)	279.627	Barranquilla (4)	498.301	Barranquilla (4)	665.917
Cartagena (5)	128.877	Cartagena (5)	242.085	Cartagena (5)	312.557
Manizales (6)	126.201	Bucaramanga (6)	229.748	Bucaramanga (6)	296.657
Pereira (7)	115.342	Manizales (7)	221.916	Cúcuta (7)	278.299
Bucaramanga (8)	112.252	Pereira (8)	188.365	Manizales (8)	229.095
Ibagué (9)	98.695	Cúcuta (9)	175.336	Ibagué (9)	208.699
Cúcuta (10)	95.150	Ibagué (10)	163.661	Pereira (10)	208.430
Pasto (11)	81.103	Palmira (11)	140.889	Palmira (11)	171.278
Palmira (12)	80.957	Armenia (12)	137.222	Montería (12)	154.599
Armenia (13)	78.380	Montería (13)	126.329	Pasto (13)	147.779
Montería (14)	77.057	Ciénaga (14)	113.143	Armenia (14)	145.341
Ciudad	CENSO 1985	Ciudad	CENSO 1993	Ciudad	CENSO 2005
Bogotá, D.C. (1)	3.982.941	Bogotá, D.C. (1)	4.945.448	Bogotá, D.C. (1)	6.840.116
Medellín (2)	1.468.089	Cali (2)	1.666.468	Medellín (2)	2.214.494
Cali (3)	1.350.565	Medellín (3)	1.630.009	Cali (3)	2.119.908
Barranquilla (4)	899.781	Barranquilla (4)	993.759	Barranquilla (4)	1.146.359
Cartagena (5)	531.426	Cartagena (5)	656.632	Cartagena (5)	892.545
Cúcuta (6)	379.478	Cúcuta (6)	482.490	Cúcuta (6)	587.676
Bucaramanga (7)	352.326	Bucaramanga (7	414.365	Bucaramanga (7)	516.512
Manizales (8)	299.352	Ibagué (8)	365.136	Ibagué (8)	498.401
Ibagué (9)	292.965	Pereira (9)	354.625	Soledad (9)	461.851
Pereira (10)	287.999	Manizales (10)	327.663	Pereira (10)	443.554
Pasto (11)	244.700	Pasto (11)	294.024	Santa Marta (11)	415.270
Montería (12)	224.147	Santa Marta (12)	283.711	Soacha (12)	402.007
Santa Marta (13)	218.205	Montería (13)	275.952	Pasto (13)	382.618
Palmira (14)	214.395	Bello (14)	264.009	Villavicencio (14)	380.222

Tabla 5.1. Principales ciudades colombianas. 1951-2005. Mientras desde mediados del siglo pasado las cuatro principales ciudades han permanecido constantes, las ciudades de tercer nivel se han caracterizado por un comportamiento mucho más dinámico, observándose asimismo la aparición reciente de conurbaciones importantes, como Soacha, en torno a Bogotá, o La Soledad, en torno a Barranquilla. Fuente: DANE, Censos de población. Cálculos: UN-Habitat/ Colombia.

Esto no ha impedido en todo caso que la participación de la población de las ciudades de segundo nivel sobre el total nacional haya aumentado más de lo que lo hecho la participación de las ciudades de tercer orden sobre el total nacional, como se aprecia en la tabla 5.2, dada que la diferencia del volumen no se ve compensada por la diferencia de la tasa de crecimiento.

	1951	1964	1973	1985	1993	2005
Bogotá	6,4%	9,7%	12,4%	14,3%	14,9%	15,9%
Medellín	3,2%	4,4%	5,3%	5,3%	4,9%	5,2%
Cali	2,5%	3,6%	4,4%	4,8%	5,0%	4,9%
Barranquilla	2,5%	2,8%	3,2%	3,2%	3,0%	2,7%
Ciudad 2-4	8,2%	10,9%	13,0%	13,3%	13,0%	12,8%
Ciudad 5-14	8,9%	9,9%	10,4%	10,9%	11,2%	11,6%
Ciudad 2-14	17,1%	20,9%	23,4%	24,3%	24,2%	24,4%
Bogotá/2-4	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2
Bogotá/5-14	0,7	1,0	1,2	1,3	1,3	1,4
2-4/5-14	0,9	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1
Bogotá/2-14	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7

Tabla 5.2. Participación de la población en el total nacional y primacía urbana en Colombia. 1951-2005. La participación de la población de las ciudades de segundo nivel sobre el total nacional ha aumentado más de lo que lo hecho la participación de las ciudades de tercer orden sobre el total nacional, mientas la de Bogotá lo ha hecho más rápido que las dos anteriores. Fuente: DANE, Censos de población. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

Es preciso subrayar asimismo la moderación del crecimiento poblacional anual intercensal, que podría aludir a una fase de urbanización madura con tasas de natalidad y mortalidad más moderada y una migración más escalonada.

La evidencia estadística presentada anteriormente se ve matizada, con todo, por los procesos de metropolización, en el sentido de que el crecimiento más moderado de las ciudades más grandes, especialmente de Bogotá, pero también de Medellín, Cali y Barranquilla, está asociado al ascenso de la población de sus municipios circunvecinos, como indica, por ejemplo, la posición de Soacha, en la conurbación de la capital, y Soledad, en la de Barranquilla, como consecuencia del desborde de las ventajas de la aglomeración. En este sentido, es sustantivo seguir trabajando por la construcción de un instrumento jurídico que permita la planeación conjunta del territorio metropolitano.

El caso de Bogotá merece, como expresión de una tendencia más general, algo más de detalle. En la medida en que los costos de la congestión se incrementan en el centro de la ciudad, las economías de aglomeración se dilatan en el territorio, en efecto, hacia los lugares más próximos, y la conurbación se constituye y refuerza, convirtiéndose con el paso del tiempo en un mismo centro económico. La combinación de menores costos en la tierra y menor congestión en términos de contaminación atmosférica o sonora y mayores posibilidades de beneficiarse de la aglomeración física en lugares próximos explica la metropolización de Bogotá en el sentido de que la tasa de crecimiento anual promedio crece significativamente más en los municipios circunvecinos que en la propia ciudad, como se aprecia en la siguiente tabla.

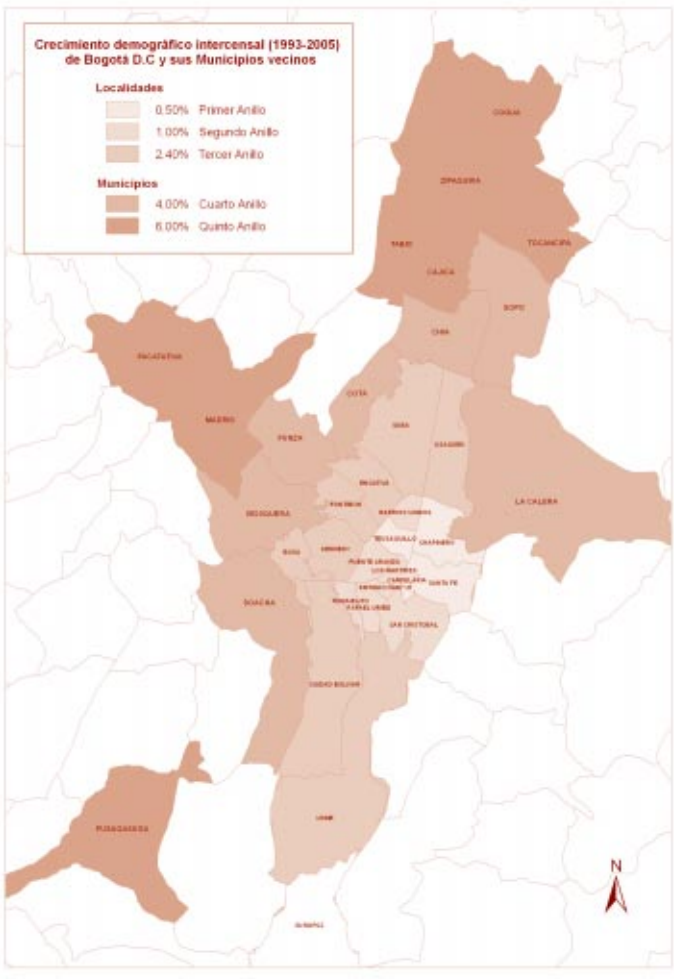
	Población total ajustada (en millones)				Crecimiento anual promedio		
	1973	1985	1993	2005	73-85	85-93	93-05
Distrito	2,86	4,24	5,48	6,84	3,3%	3,2%	1,8%
17 municipios periféricos	0,26	0,45	0,73	1,12	4,6%	6,1%	3,5%
TOTAL	3,12	4,69	6,22	7,96	3,4%	3,5%	2,1%
% periferia en el total	8,3%	9,6%	11,8%	14,1%			

Tabla 5.3. Población y crecimiento de Bogotá y sus municipios vecinos. 1973-2006. Tanto el crecimiento poblacional de Bogotá como de sus municipios vecinos ha venido disminuyendo, aunque la de los segundos mucho menos que la del primero. Fuente: DUREAU, F. Reelaboración: UN-Habitat/Colombia.

El estudio del periodo inter-censal 1993-2005 de Bogotá y los municipios que se encuentran en su conurbación es elocuente al destacar un crecimiento mayor en las localidades del segundo y tercer anillo de la ciudad, siendo éste aún superior en los municipios del primer anillo externo de la metrópoli.

Así, si con respecto a lo primero, las localidades más pequeñas y antiguas pertenecientes al anillo central de la ciudad, como La Candelaria, Santa Fe, Chapinero, Teusaquillo y Los Mártires, presentaron en el periodo inter-censal 1993-2005 tasas de crecimiento demográfico que oscilan alrededor del 0.6%, las localidades del segundo anillo intermedio, integradas por Barrios Unidos, Puente Aranda, Antonio Nariño, Rafael Uribe y San Cristóbal, crecieron a tasas anuales cercanas al 1%, y las localidades del tercer anillo, compuesto, en el límite de la ciudad, por Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Kennedy, Usme, Bosa y Ciudad Bolívar, conocieron tasas de crecimiento que fluctuaron alrededor del 2.4%.

Mientras esto ocurrió al interior de Bogotá, en los municipios vecinos se observaron, con respecto a lo segundo, tasas de crecimiento demográfico que superaron, por su parte, el promedio de la capital, siendo las tasas mayores en los municipios del primer anillo que en los del segundo, dado que el desbordamiento se da siempre a los lugares físicamente más próximos, extendiéndose en la medida en que los demás se van también densificando hasta alcanzar un grado de congestión suficiente como para desatar en ellos un nuevo desbordamiento. Los municipios del primer anillo que rodea al Distrito Capital, como Sibaté, Soacha, Funza, Madrid, Cota, Chía y Sopó, experimentaron en efecto tasas de expansión poblacional que fluctuaron entre el 5% y el 7% anual, observándose en el caso de Mosquera incrementos anuales del 10% en este periodo ínter censal, mientras los municipios del segundo anillo externo, pese a superar el promedio del Distrito, lo hicieron en menor magnitud, dado la forma aún módica en que le afecta el desbordamiento, con tasas anuales promedio del 3% en Bojacá, Facatativa, Tabio, Tenjo, Cajicá y Tocancipá, tal como se aprecia en el mapa 5.1.



Mapa 5.1. Crecimiento inter-censal 1993-2005 en Bogotá y Cundinamarca. En Bogotá y sus alrededores se observa un parámetro de crecimiento poblacional de anillos concéntricos en el último periodo inter-censal, creciendo moderadamente las localidades más consolidadas de la ciudad, mientras en las localidades periféricas y los municipios más conurbados se aprecia un crecimiento elevado de la población. Fuente: DANE. Cálculos y elaboración: UN-Habitat/Colombia.

Lo anterior describe, en suma, un proceso en el que las olas migratorias que en el siglo pasado se ubicaron en las áreas suburbanas conurbadas que hoy constituyen la periferia de Bogotá llegan ahora, aunque en magnitudes relativas inferiores, a los municipios circunvecinos, generando una expansión urbana hacia la Sabana, lo que remite a las fuerzas centrípetas (atractoras) y centrifugas (repulsoras) de la ciudad y el desbordamiento de las economías de aglomeración presentadas en el segundo punto del primer capítulo.

Es necesario advertir por ello sobre la necesidad de atender este proceso, definiendo estructuras institucionales que permitan regularlo, promoviendo una ocupación intensiva y no extensiva del territorio, a través de la conformación de aglomeraciones compactas y densas, y no dispersas, y previniendo la desigualdad y en especial la urbanización informal, ya que una de las características de la metropolización suele ser la conformación dual de ciudades homogéneas respecto al poder adquisitivo de sus habitantes y así de su desarrollo físico, económico, social y político, dificultando en consecuencia la progresividad de la política social[185].

Más que a una macrocefalia Colombia apunta a la conformación de una red de conurbaciones metropolitanas.

De este modo, frente a los argumentos que afirman que Bogotá tiende a convertirse en una macrocefalia, generándose un patrón de ciudad principal primacial similar al de los países más urbanizados de la región, gracias al desarrollo tardío de los medios de comunicación, la estadística destaca empíricamente lo que en términos de qwerty formulamos como la dependencia de senda a partir de aglomeraciones creadas, no ya de las características físicas del territorio, sino de accidentes históricos, decisiones de política y/o expectativas. En este sentido, es necesario afirmar que la sola mejora de la infraestructura de transporte no es suficiente para generar la estructura primacial predominante en el subcontinente, ya que los centros urbanos colombianos de segundo nivel, a saber, Medellín, Cali y Barranquilla, han generado unas economías de aglomeración que se han venido auto-reforzando desde su creación, haciendo necesario unas fuerzas centrifugas mucho mayores que las centrípetas que las generaron.

Más que a una macrocefalia, la estadística apunta a la conformación de un país con una red importante de centros urbanos, encabezada por una capital que aumenta la participación de su población sobre el total, pero no a costa de la participación de los otros centros urbanos importantes, sino de los territorios menos densificados, como ilustra el hecho de que la participación de las 14 principales ciudades pase de representar el 23,5 por ciento en el año 1951 a representar en el año 2005 el 40,3 por ciento en 2005 de la población total.

185 Una mirada general de los riesgos del proceso de urbanización de la región mediante un símil con los estados de la materia revela que las localidades del primero y segundo anillo de Distrito Capital ya se solidificaron, en tanto que las del tercer anillo se encuentran en un estado líquido y los municipios de la conurbación transitan por un estado gaseoso de inestabilidad. Las anteriores son pequeñas variaciones cuánticas que, a primera vista, no se observan, pero que en la medida en que vayan generando una memoria acumulativa sobre el territorio se revelarán en grandes proporciones en el futuro, siendo fundamental atenderlas desde el presente.

El desarrollo humano del país y, de este modo, en el sentido indicado en el primer punto, la superación o mitigación del conflicto que lo lesiona pasa no por una sola ciudad, sino por la articulación del desarrollo urbano de las distintas ciudades grandes e intermedias del país. Además de ser la forma más expedita de mejorar la calidad de vida de la mayor parte de la población nacional, ubicada hoy en ciudades, incluyendo a los desplazados que en ellas se refugian de la deleznable violencia, el desarrollo urbano incluyente e integrado de las ciudades del país permitirá financiar no sólo las victorias militares, parcialmente vitales, sino, lo que es más importante, la extensión de las instituciones y las intervenciones consustánciales, como la sanidad, y los médicos y hospitales; la educación, y los profesores y las escuelas; la justicia, y los abogados y los juzgados, a las áreas urbanas retrasadas y a las zonas rurales. Y más que de la nada, el avance más urgente, la integración política y cultural, podrá gestarse a partir de las dinámicas y los movimientos sociales que animan las ciudades.

El derecho a la ciudad, que no se refiere a la ciudad, sino al signo más esencial del desarrollo humano, la ciudadanía, exigiendo por tanto extenderse al conjunto del territorio, requiere económicamente y depende cultural y políticamente de las ciudades. En Colombia, cabría decir, de una red de ciudades integrada e incluyente a su interior y hacia el conjunto del país.

CAPÍTULO 6

LA CONSECUCIÓN DE LAS PROMESAS DEL MILENIO EN BOGOTÁ. LA GRAN TRANSFORMACIÓN

La consecución de las Promesas del Milenio en Bogotá. La gran transformación

El desarrollo humano colombiano depende, como señalamos, de una red relativamente vasta de ciudades, que distingue al país de otras naciones de América Latina. Pero una red no ignora cada uno de los elementos, ciudades en este caso, que la forman. Si el avance del país desde 1990 se ha debido en su mayor parte al desarrollo urbano, éste ha respondido en gran medida a la transformación de Bogotá en numerosos aspectos. Con miras en el aprendizaje que la difusión de la sistematización de experiencias específicas puede proveer, nos ocuparemos en este capítulo de describir primero y tratar de elucidar después los factores de esta evolución.

6. 1. DESCRIBIENDO LA GRAN TRANSFORMACIÓN

A lo largo de la historia, y en distintitas sociedades, diferentes aspectos han sido considerados a la hora abordar la medición de la calidad de vida. Desde la perspectiva de las Naciones Unidas, ésta debe pensarse, como acentuamos en el capítulo III, desde el desarrollo humano, entendiendo por éste el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando sus funcionamientos y sus capacidades, incluyendo de este modo tanto el uso que la gente hace de las capacidades como su formación, con un énfasis significativo en la libertad.

El análisis de la evolución de la calidad de vida en Bogotá en el periodo 1990-2008 se debe animar desde las consideraciones anteriores. Procederemos a mostrar a continuación un panorama general de esta evolución a partir de la presentación de distintos indicadores agregados relevantes.

Demografía.

Como es previsible, el proceso de urbanización bogotano ha venido vinculado con una transición demográfica. La ciudad ha completado a este respecto las cua-

tro fases identificadas por Thompson. La segunda, entre 1938 y 1973, se caracterizó por un crecimiento demográfico acelerado, explicado por una caída de las tasas de mortalidad sin equivalencia de las de natalidad y una intensa migración rural-urbana. La tercera, entre 1973 y 1993, se distinguió por tasas de inmigración y natalidad más moderadas y un crecimiento de la población más módico, en torno al 3%, alcanzándose la maduración urbana a partir de 1993, con la reducción de las tasas de inmigración y natalidad hasta un nivel semejante al de las tasas de mortalidad[186], con crecimiento aún menor del incremento de la población, en torno al 1'8%, en el periodo.

	Población	Tasa de crecimiento anual
1900	100.000	
1938	330.000	3,0%
1973	2.900.000	7,0%
1985	4.200.000	3,3%
1993	5.400.000	3,2%
2005	6.800.000	1,8%

Tabla 6.1. Crecimiento demográfico de Bogotá. 1900-2005. La tasa de crecimiento poblacional en la ciudad de Bogotá ha venido descendiendo desde mediados del siglo XX como consecuencia de un proceso avanzado de transición demográfica. Fuente: DUREAU, F. Reelaboración: UN-Habitat/ Colombia.

Esto es sustantivo no sólo por la moderación de la expansión urbana en Bogotá, sino porque, a diferencia de en la primera fase de la transición demográfica, donde ésta se logra por medio de tasas de mortalidad y natalidad elevadas, con privación del acceso a una vida larga y saludable y a los derechos a la salud sexual y reproductiva, ésta se consigue actualmente gracias a unas tasas de mortalidad y natalidad exiguas y una cierta convergencia a nivel territorial que mitiga la inmigración, ambas solidarias con el respeto a la vida y los derechos humanos.

En este sentido, las tasas de mortalidad tanto general como infantil disminuyeron en Bogotá entre 1985 y 2005, al pasar de 5.81 a 4.32 muertes por cada mil habitantes y de 31.7 a 16.8 muertes por cada mil nacidos vivos, respectivamente, lo que supone una reducción en el último caso del 47%, como consecuencia fundamentalmente de una mejora significativa en la atención cualificada de los partos, que alcanzó en 2003 el 99.47% de cobertura[187].

186 Si la inmigración fue responsable entre 1938 y 1979 del 49% del crecimiento demográfico de Bogotá, su aportación descendió al 15% en el periodo 2000-2005.
187 Secretaría Distrital de Salud.

La esperanza de vida al nacer se incrementó, por otra parte, pero en la misma lógica, entre 1985 y 2005, de 69.16 a 77.08 años, situándose así por encima del nivel colombiano (74 años en el 2005) y en un nivel cercano al de países como Estados Unidos, Reino Unido o Chile[188]. Este incremento se atribuye principalmente a la reducción de la mortalidad, general y específicamente infantil, y a mejoras en los sistemas de acueducto y alcantarillado.

Economía

En lo que hace referencia al PIB per cápita, aunque el crecimiento económico de la ciudad en el periodo muestra una mayor volatilidad que el de la nación, se observa una tendencia creciente.

Como es de esperar, el ciclo de ocupación se encuentra inversamente correlacionado (a mayor crecimiento menor desempleo y viceversa) con el crecimiento económico, apreciándose por tanto un avance general de la ocupación en el periodo[189].

En relación con esta evolución del PIB per capita y del empleo, la pobreza de ingreso se redujo, a pesar del retroceso presentado a raíz de la crisis económica de finales de los noventa, de manera sustantiva entre 1975 y el 2005, al pasar del 71,1% al 28,5% de la población total.

Acceso a servicios y bienes públicos

Además de los avances en términos demográficos (vida larga y saludable, acceso a la salud sexual y reproductiva) y económicos (crecimiento del PIB per capita, incremento de la ocupación y descenso de la pobreza de ingreso), el acceso a servicios y bienes públicos mejoró extraordinariamente. El acceso a fuentes de agua seguras y saneamiento básico adecuado se amplió en la ciudad de manera notable en el periodo estudiado, logrando en 2005 una cobertura de acueducto del 98.59% y una cobertura de alcantarillado del 97'62%, situándose Bogotá en niveles elevados con respecto al ámbito nacional y en algunos casos internacional[190].

---

188 En ese mismo año, en Estados Unidos y Chile la esperanza de vida se situaba en78 años, y en el Reino Unido en 79.

189 En este caso para el periodo analizado, la correlación entre las variaciones porcentuales anuales en el desempleo y el crecimiento económico es de -0,56.

190 Mientras en el conjunto del mundo en desarrollo la cobertura de saneamiento básico era del 50% en 2005, en Latinoamérica la cobertura era del 77% en ese mismo año.

En materia de educación, la asistencia escolar para mayores de 5 años mostró asimismo avances notables en el periodo inter-censal 1993-2005, al pasar del 34,5% al 65,5%.

De la misma manera, y en virtud no sólo de políticas policivas, sino también de cultura democrática, la seguridad física de las personas se amplificó, reduciéndose la tasa de homicidios desde 1995 considerando las distintas fuentes de información usadas en la ciudad[191].

Aun en un intervalo temporal más reducido, el análisis de la evolución del cumplimiento de los ODM entre 2003 y 2007 permite completar esta revisión[192]. En términos globales, la ciudad ha mostrado avances sustantivos en la mayoría de las metas, encontrándose cerca de su cumplimiento en muchas de ellas, mostrando una mejora global del 13,1% en 2007 en relación con 2003[193].

La evolución positiva en el cumplimiento de los ODM es un buen indicador de la transformación de Bogotá.

No obstante, si se mira más a fondo, existen importantes diferencias en la situación y el desempeño de las localidades, apreciándose que en algunas estamos aún lejos de honrar el compromiso de erradicación de la pobreza humana y ampliación de las capacidades. En este sentido, si, en el periodo objeto de estudio, San Cristóbal, Usme y La Candelaria mostraron avances muy notables, incrementándose el índice compuesto un 77,31, un 38,07 y un 36,7, respectivamente, Santa Fe y Chapinero presentaron retrocesos, siendo más preocupante la situación de la primera una de las localidades con más dificultades.

Debemos introducir antes de avanzar una anotación metodológica, en la medida en que la amplitud de la batería estadística de la que se dispone para dar seguimiento al cumplimiento de los ODM, compuesta por 48 indicadores a nivel mundial, y 36 a nivel distrital y local, dificulta extraer conclusiones acerca de la situación y la

191 Según las estadísticas de la Policía Nacional, el número de homicidios se redujo desde cerca de 3.400 en 1995 a cerca de 200 en 2004. El DANE y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses avalan, con diferencias módicas en las cifras, esta evolución general.

192 Las metas globales, nacionales y bogotanas difieren. Precisamos sus divergencias en el Anexo 1, donde ampliamos asimismo su revisión. UN-Habitat construyó y entregó a la Alcaldía Mayor de Bogotá un análisis extenso de cada una de las localidades de la ciudad con el fin de empoderar y estimular la participación ciudadana local. Éste se puede consultar en su versión extendida en el CD anexo al libro.

193 Los autores agradecen el apoyo de Andrés Alonso y Felipe Colmenares en lo que hace referencia a los ODM en Bogotá.

evolución de las metas del milenio en Bogotá y sus localidades más allá de identificar en qué áreas se tienen mayores avances y en cuáles menos. Como afirmaba el economista Herbert Simon, el superávit de información genera déficit de atención, por lo que debemos tratar de analizar la información disponible, siendo conscientes de que mucha información mal utilizada suele distorsionar el análisis situacional, permitiendo, sin embargo, análisis más complejos si se maneja adecuadamente.

En este escenario, UN-Habitat Colombia propone la construcción de indicadores compuestos que permiten captar de mejor manera relaciones que de otro modo permanecerían ocultas[194]. Por medio de la técnica estadística de Análisis de Componentes Principales (ACP) se pueden ponderar, esto es, estimar la relevancia de, los indicadores y así establecer para cada una de las variables su nivel de importancia, construyendo de esa manera los indicadores compuestos. El fin último de utilizar esta metodología es clasificar de manera más ágil y sin pérdida de información sustantiva las localidades de Bogotá de acuerdo con su situación en el marco de los ODM, de modo que se puedan cuantificar los avances de Bogotá y cada una de las localidades de un periodo a otro y comparar en un momento determinado una localidad con respecto a otra, o con respecto a la ciudad en su conjunto[195].

En el indicador de pobreza, la localidad de San Cristóbal fue la que presentó la mayor mejora durante el periodo 2003-2007. Esto se explica por el avance en sus indicadores de desnutrición e indigencia. La que mostró un mayor retroceso fue Rafael Uribe, en gran medida por el incremento de la pobreza que se produjo en el mismo período, siendo la única localidad que evidenció este movimiento.

Respecto al indicador de educación, la localidad con mejor desempeño fue nuevamente San Cristóbal, con un incremento del 78,36%. Los componentes del indicador que permitiera ese buen comportamiento fueron de la tasa de cobertura en educación media y el de analfabetismo que se presentaron en el 2007 en la localidad. Santa Fe, una de las localidades en peor situación, muestra el mayor retroceso en este indicador.

---

194 Se debe ser especialmente cuidadoso con su construcción evitando elaborar indicadores que ocultan más de lo que pretenden revelar. Es pertinente mencionar el ejemplo del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá. Bogotá, una apuesta por Colombia, donde se construyó un indicador nuevo que buscaba medir el desarrollo humano desde la perspectiva de la aglomeración urbana. Para tal fin se incluyó, además de las variables tradicionales, un índice urbano que combinaba los tiempos de movilidad y los equipamientos. Se omitieron no obstante elementos relevantes para el desarrollo humano urbano como la seguridad, terminando ubicando a una localidad tan problemática como Santa Fe como ejemplo a seguir en materia de desarrollo humano al tener el tercer mejor indicador de las 20 localidades de la ciudad. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe de Desarrollo Humano para Bogotá. Bogotá, una apuesta por Colombia*, PNUD, Bogotá, 2008, pp. 319-324.

195 El Anexo 2 contenido en el CD presenta el desarrollo metodológico realizado para la construcción de los Índices Compuestos.

En salud, la que conoció mayor avance entre 2003 y 2007 fue la localidad de Antonio Nariño (amplia reducción de mortalidad infantil y de menores de 5 años), siendo Teusaquillo la de peor desempeño. Por su parte, el indicador de hábitat muestra que San Cristóbal y Usme tuvieron incrementos considerablemente por encima del resto de las localidades, mientras que Chapinero y Engativá recularon.

En el indicador de desarrollo, las localidades que más avanzaron fueron Fontibón y La Candelaria, específicamente por las reducciones del desempleo de su población joven y los avances en coberturas de tecnologías de información. Finalmente, en género se encuentra que en todas las localidades hubo avances, especialmente en Ciudad Bolívar, Usme y San Cristóbal.

	Pobreza	Educación	Salud	Hábitat	Desarrollo	Género
Ciudad Bolívar	34,9	83,2	74,0	72,2	31,8	27,2
Santa Fe	56,17	44,7	65,5	84,3	43,1	48,9
Rafael Uribe	38,63	94,4	73,0	92,6	30,3	43,1
Usme	47,76	83,7	70,1	89,3	41,6	61,0
San Cristóbal	42,52	87,7	74,0	89,8	51,2	70,7
Bosa	58,53	94,7	84,0	85,4	43,0	74,3
Tunjuelito	63,08	95,5	85,9	90,6	53,5	68,0
La Candelaria	74,47	98,3	71,4	93,0	62,3	64,9
Kennedy	68,73	93,4	93,1	89,3	58,2	79,8
Total Bogot á (sin Sumapaz)	68,36	95,3	89,2	89,7	62,8	78,2

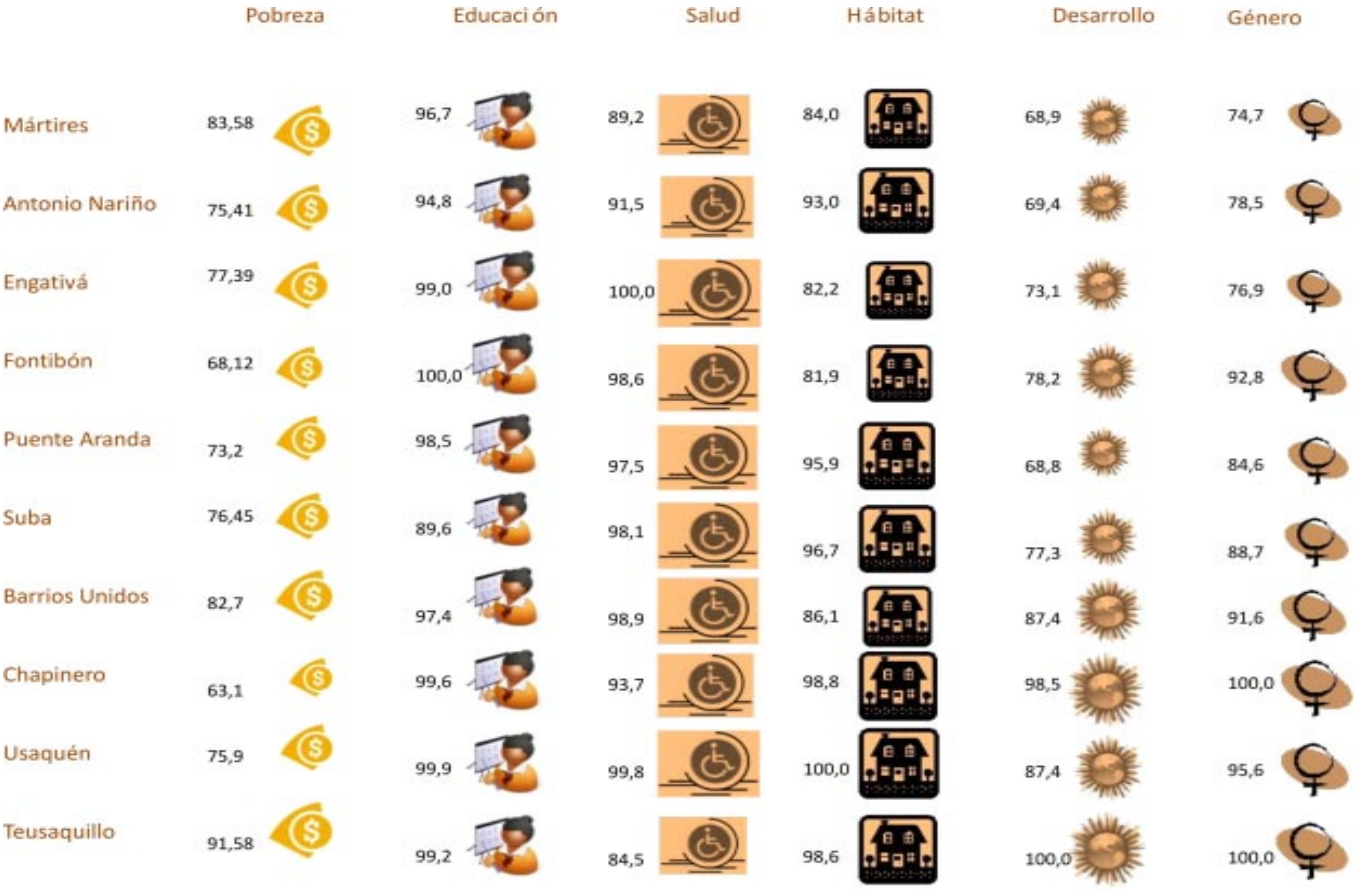


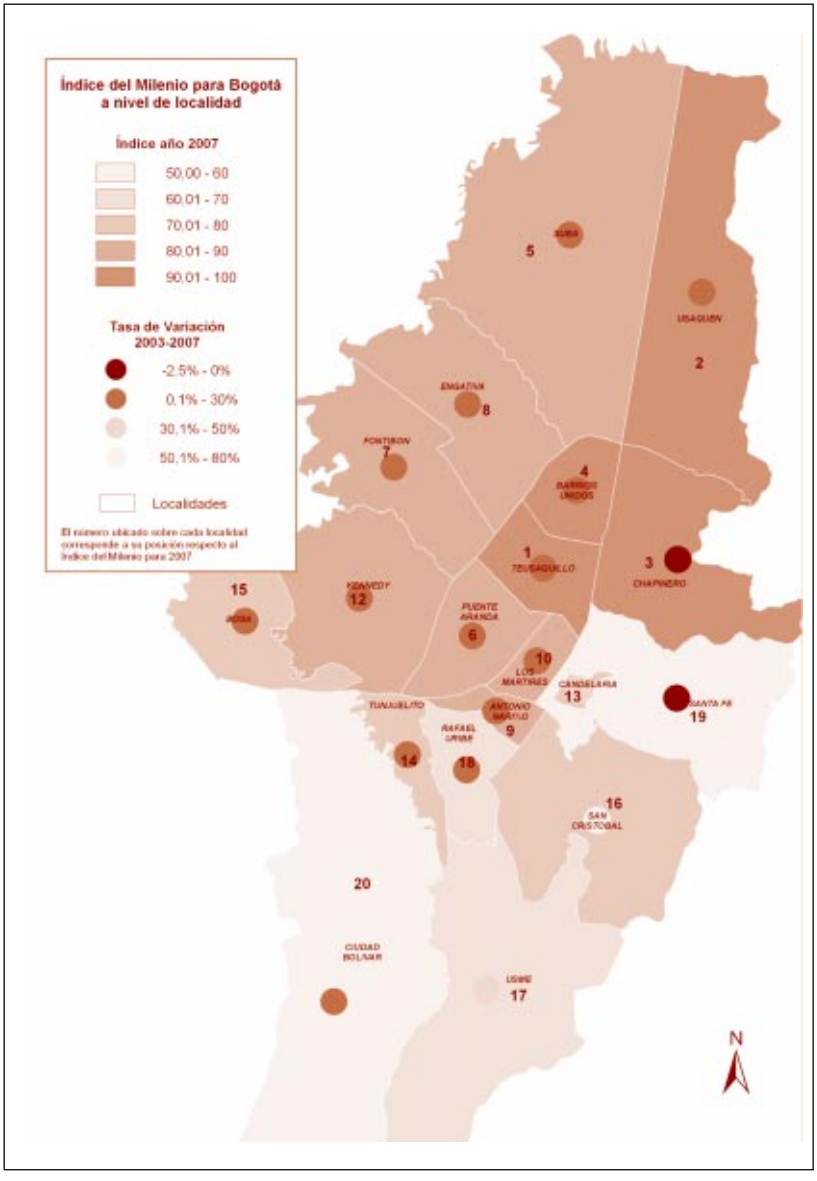
Tabla 6.2. Objetivos de Desarrollo del Milenio por localidades en Bogotá. 2003-2007.

Con esos seis indicadores compuestos, se construye a su vez un gran indicador compuesto de los ODM que permite evaluar la situación de las localidades en su conjunto, pudiendo compararlas así de manera global las unas con las otras. Al observar los resultados de los ponderadores en la siguiente tabla, se aprecia que las seis áreas de intervención resultan relevantes para el avance general de los ODM, siendo los de mayor relevancia estadística los indicadores de hábitat y pobreza, reflejando, de alguna manera, la complejidad y multi-causalidad del desarrollo humano.

	2003	
Indicadores por grandes grupos	Vector propio	Vector propio normalizado
Pobreza	0.416	15.08%
Educación	0.309	18.76%
Salud	0.365	18.30%
Hábitat	0.369	18.94%
Asistencia para el desarrollo	0.416	14.91%
Género	0.538	14.01%
Total	2.412	100.00%

Tabla 6.3. Ponderación de los indicadores para el índice compuesto de ODM en Bogotá. 2003. Todos los indicadores tienen una ponderación similar en el índice compuesto: los indicadores de educación, salud y hábitat una ponderación de entre el 18% y 19% y los de pobreza, género y asistencia para el desarrollo entre el 14% y el 15%. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

Finalmente, con esta ponderación, obtenemos la clasificación de las localidades, según la cual en el año 2003 las localidades con mejores resultados fueron Teusaquillo, Usaquén y Chapinero, caracterizándose Ciudad Bolívar, Usme y San Cristóbal por tener los mayores rezagos y retos frente a los ODM. Para el año 2007 lo primero que es preciso resaltar es una mejora significativa en la ciudad con relación a los ODM, presentándose un incremento del indicador compuesto del 13,1%. Con relación a la situación de las localidades se puede resaltar la mejora de San Cristóbal, Usme y La Candelaria, en las que el índice compuesto se incrementó en un 77,31%, 38,07% y 36,7%, respectivamente. Solamente en dos localidades, Santa Fe y Chapinero, se presentaron retrocesos, siendo más relevante la situación de la primera dado que es una de las localidades con más problemas respecto a los ODM.



Mapa 6.1. Indicador compuesto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bogotá. 2003-2007. El índice compuesto de los ODM ilustra una mejora significativa en la ciudad entre los años 2003 y 2007, presentándose un incremento del indicador compuesto en el periodo del 13,1%. Con relación a la situación de las localidades, se puede resaltar la mejora de San Cristóbal, Usme y La Candelaria. En las localidades de Santa Fe y Chapinero se presentaron, en cambio, retrocesos, siendo más relevante la situación de la primera dado que es una de las localidades con más dificultades respecto a los ODM. Fuente: DANE, Alcaldía de Bogotá. Cálculos y elaboración: UN-Habitat/ Colombia.

La revisión de los indicadores compuestos indica, en suma, los avances en el cumplimiento de los ODM, esto es, en el desarrollo humano, logrados por la ciudad en su conjunto, con mejoras sustantivas en las localidades con mayores retos, gracias a la articulación adecuada de las acciones en las seis áreas de intervención (pobreza, educación, salud, hábitat, género y asistencia para el desarrollo). Siendo el desafío aún enorme, especialmente en algunas localidades, la gran transformación experimentada por Bogotá ha ampliado considerablemente las capacidades de la población, sugiriendo un buen camino por el que avanzar local, departamental y nacionalmente[196].

6.2 ELUCIDANDO LOS FACTORES DE LA GRAN TRANSFORMACIÓN

Identificar las razones y relaciones de esta evolución es más complejo, en cualquier caso, que dibujar sus sentidos. Como señala el Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, "resulta engorroso brindar una explicación exhaustiva que dé cuenta de las condiciones necesarias y suficientes que incidieron en un fenómeno particular tan complejo porque a.) la explicación es multicausal y es difícil cuantificar los efectos de cada una de las causas por separado, y b.) no es factible determinar el nivel de incidencia de fenómenos que se considerarían 'lejanos'… y que se suele agrupar bajo los conceptos de 'azar' o 'casualidad'"[197].

Señalado lo anterior, parece sensato sostener que la transformación reciente de Bogotá alude a la interacción de al menos:

i.) una transición demográfica, que redujo la presión sobre los recursos físicos y los servicios sociales;

i.) una mayor densidad, gracias a una mayor aglomeración física y una reducción de los costos de transporte locales, nacionales e internacionales, que permitieron ampliar la eficiencia y el acceso a mercados y, así, el desarrollo económico;

ii.) un entorno institucional que amplió las competencias de las administraciones locales, a través de la Constitución de 1991, el Estatuto Orgánico y la creación del tarjetón electoral;

iii.) un aumento de los recursos públicos.

---

196 La volatividad del crecimiento, la precariedad del empleo, la dificultad del acceso a la vivienda, los obstáculos en la movilidad y la presión a la que se somete el medio ambiente son algunos de los retos más nítidos de los muchos a los que se enfrenta ciertamente la ciudad. De ellos nos ocuparemos en la tercera parte

197 PNUD: *Informe de Desarrollo Humano 2008. Bogotá, una apuesta por Colombia*, PNUD, Bogotá, 2008, pp. 53-54.

iv.) la convergencia de una ciudadanía más madura demográfica, social y políticamente y una elite ilustrada en torno a los valores de lo público, la buena gestión, incluida la continuidad de las políticas, y la corresponsabilidad[198].

Es en este contexto en el que los planes de desarrollo de las diferentes administraciones y la estructura de sus presupuestos entre 1990 y 2007 explican de forma decisiva, mas no completa, estas mejoras[199]. A continuación se realiza una revisión de éstos para entender el modo en que la calidad de vida de los habitantes de la ciudad se incrementó en el periodo.

Es conveniente resaltar, en primer lugar, que, en concordancia con lo formulado arriba, a lo largo del periodo estudiado sobresale, a este respecto, no sólo la ampliación del presupuesto total del distritito capital, especialmente en lo que hace referencia a la inversión, sino también la complementariedad de los acentos de las distintas administraciones distritales. Sólo la combinación de ambas dinámicas da cuenta del aumento de la provisión de una gama diversa y complementaria de bienes públicos que, junto con la maduración demográfica, el crecimiento económico, la participación ciudadana y el sentido de pertenencia, han contribuido de manera decisiva a mejorar la calidad de vida de los bogotanos.

Tan importante como el volumen del gasto y la inversión ha sido la complementariedad y continuidad de los énfasis de las últimas administraciones.

Con respecto a lo primero, una estimación del presupuesto distrital de los últimos 18 años en términos constantes permite apreciar su incremento real en el periodo, creciendo de los 4'1 billones de pesos de la administración Caicedo en 1990 a los 5,5 billones de pesos de la última administración, registrando en todo caso su máximo histórico en 1999, bajo la administración Peñalosa, con 9,2 billones de pesos. Es importante anotar además que desde el año 1995, en la administración Mockus, el presupuesto de inversión ha superado un presupuesto de funcionamiento que ha mostrado una tendencia mayormente estable y tímidamente decreciente en el periodo, marcando el volumen de la inversión desde entonces la pauta del comportamiento del presupuesto total[200].

198 Vid.: Ibídem, pp. 49-60.

199 La bibliografía sobre Bogotá es copiosa y profunda. No intentamos acá dar cuenta de todos los procesos que nutrieron la transformación de la ciudad. Un buen análisis, además del Informe de Desarrollo Humano 2008 citado arriba, es la edición de la muestra que ganó el León de Oro en la Bienal de Arquitectura de Venecia en 2007: ESCOBAR, A. M, GOOSSENS, M., MARTIN, A. M. Y MARTIN, G. (Eds.): *Bogotá, el renacer de una ciudad*, Planeta, 2007.

200 Los autores agradecen el apoyo de Andrés Alonso y Felipe Colmenares en el análisis cuantitativo que se presenta en esta sección.

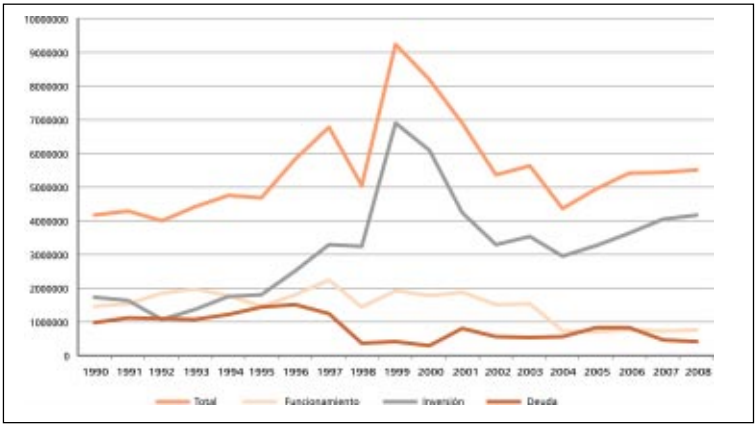


Gráfico 6.1. Presupuesto total de la Alcaldía Mayor de Bogotá. 1990-2008. El comportamiento del presupuesto del Distrito de los últimos años muestra una evolución favorable y una capacidad presupuestal considerable, lo que ha sido uno de los activos de la capital dentro de su transformación. Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital – Dirección Distrital de Presupuestos. Cálculos: UN-Habitat/ Colombia

Este crecimiento del presupuesto de inversión se explica, como arguye asimismo el Informe de Desarrollo Humano para Bogotá[201], por un aumento de las transferencias y el volumen de los recursos que la Nación destina a la ciudad; un ascenso de los ingresos tributarios, tanto por la mayor base tributaria, gracias al crecimiento de la población y del producto, como por la disponibilidad de mayores instrumentos y, particularmente, su mejor gestión; una mayor eficiencia de las empresas públicas; y un mejor acceso a nuevos créditos, dada la calificación AAA otorgada por las calificadoras de riesgo Duff & Phelps y BRC Investor Services a la deuda distrital en virtud del responsable manejo financiero por parte de las últimas administraciones[202], por el lado del acceso a recursos, y una racionalización del presupuesto de funcionamiento y el fin del pago de grandes deudas, a partir de 1997, por el lado de los gastos.

Pero tan importante como el volumen del gasto y el componente de inversión ha sido la complementariedad de los énfasis de los planes de gobierno y los presupuestos de los distintos alcaldes a lo largo de estos años en Bogotá, enmarcados en

201 Ibídem, pp. 54-55.

202 En 1990, el presupuesto para deuda era de 980 mil millones y ascendió a 1,5 billones en el año 1996. En el año 2000, el presupuesto de deuda cae a 302 mil millones durante la administración Peñalosa. Durante el 2000 y 2008 la deuda ha permanecido relativamente estable, ubicándose en los 424 mil millones de pesos del año 1998 durante el primer año de la administración Moreno. Véase la página http://ww.shd.gov.co para ver las demás calificaciones de riesgo del distrito.

la buena práctica de construir sobre lo construido al tiempo que se abordan específicamente las dificultades manifiestas con respecto a alguna dimensión particular de la ciudad.

Comencemos nuestro análisis con el estudio del periodo de Juan Martín Caicedo Ferrer (enero de 1990 – diciembre 1991), caracterizado fundamentalmente por tres ejes, referido el primero a la expansión de la cobertura de servicios públicos domiciliarios, el segundo al fortalecimiento de las finanzas distritales y el tercero a la gestión ambiental y la ordenación del transporte urbano.

Con respecto al primer aspecto, la Administración Caicedo procuró reducir la brecha entre la ciudad formalmente planeada y la ciudad informal, representando el conjunto del presupuesto de las empresas de servicios públicos, constituido concretamente por la Empresa de Energía de Bogotá, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, la Empresa Distrital de Servicios Públicos y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, algo más del 70% del presupuesto total del periodo[203]. La labor del Alcalde Caicedo estuvo además signada por un fortalecimiento de las finanzas distritales, concentrando este rubro el 15,1% del presupuesto. Cabe destacar finalmente el acento de esta administración en el control de la expansión urbana, planeando particularmente las vías relativas a los distintos sistemas de transporte desde una clara preocupación por la sostenibilidad ambiental, a propósito de lo cual se formularon los planes maestros de tránsito, transporte y gestión ambiental, que, entre otras cosas, fundó el Departamento Administrativo de Medio Ambiente (DAMA).

203 Nuestros cálculos del presupuesto total consideran el presupuesto de funcionamiento, el presupuesto de inversión, el servicio de la deuda, las operaciones y la disponibilidad final. Para un desarrollo de la metodología del cálculo y comparación se puede consultar el Anexo 3 contenido en el CD.

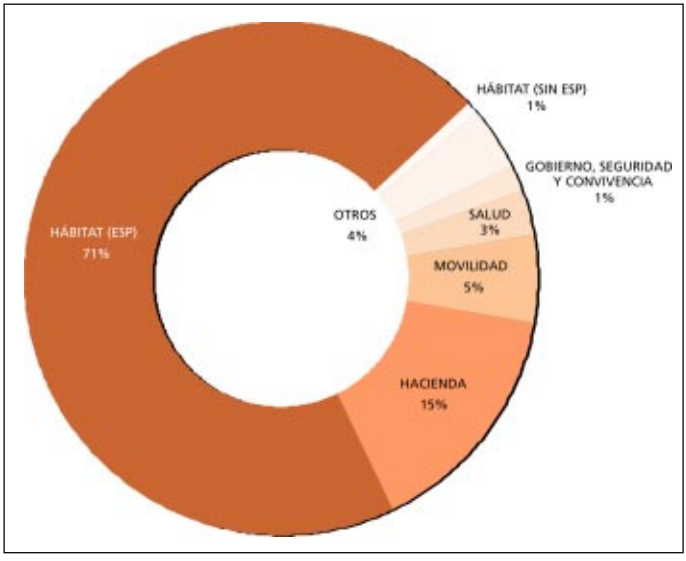


Gráfico 6.2. Participación del presupuesto sectorial de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Administración Caicedo. 1989-1991. En la Administración Caicedo los sectores que concentraron el presupuesto fueron el de servicios públicos y el de hacienda. Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital – Dirección Distrital de Presupuestos. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

Más allá de su plan de gobierno y los presupuestos que lo concretaron, la labor de Jaime Castro, que abarca desde enero de 1992 a diciembre de 1994, incluyó de forma nuclear la interlocución con la Nación y la firma del Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993) que permitió desarrollar acciones integrales en los ámbitos tributario, presupuestal y de endeudamiento, modernizando la estructura administrativa de cara a la consecución de una mayor eficiencia en la ejecución de los recursos, lo que acabaría convirtiéndose en la base institucional de las gestiones de posteriores administraciones.

En lo que hace referencia a su plan de desarrollo, llamado *Prioridad Social*, la administración Castro se concentró primariamente en la mejora de la calidad habitacional de Bogotá desde la perspectiva del derecho a la vivienda. Para tal propósito, se captó un 14% del presupuesto total a través del sector hacienda para desarrollos habitacionales, jugando de nuevo en estas estrategias un papel destacado las empresas de servicios públicos, cuya participación dentro del presupuesto llegó a ser del 60%.

A pesar de los problemas financieros de esta administración, el sector de movilidad tuvo asimismo un rol notable, representando el 8% del presupuesto total, au-

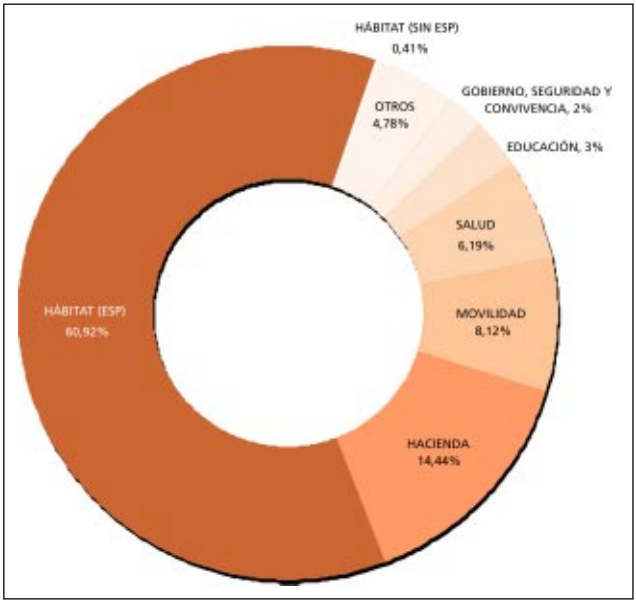


Gráfico 6.3. Participación del presupuesto sectorial de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Administración Castro. 1992-1994. En la Administración Castro los servicios públicos y hacienda siguieron siendo los sectores que concentraron el presupuesto, aumentando la movilidad y la salud significativamente su participación. Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital – Dirección Distrital de Presupuestos. Cálculos: UN-Habitat/ Colombia.

mentando su participación, al igual que la salud y la educación, con respecto a la administración anterior.

El plan de gobierno *Formar Ciudad* de la administración de Antanas Mockus, implementado entre enero 1995 y diciembre de 1997[204], tenía a su vez como prioridad la legitimación de las instituciones distritales y, particularmente, el combate a la cultura de la ilegalidad, vinculado con la promoción de la cultura ciudadana, la mejora del espacio público físico, la prevención del deterioro ambiental, y la atención a la población más vulnerable.

En este sentido, el propósito de volver las finanzas de la ciudad más transparentes, sólidas y eficientes, en la lógica de generar una cultura institucional y ciudadana arraigada en el valor de lo público, concentró el 16% del presupuesto total, mientras la Secretaría de Gobierno, Seguridad y Convivencia Ciudadana, que albergaba las campañas de pedagógicas enfocadas en el respeto a los demás, era

204 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Decreto 295 de 1995, Plan de Desarrollo 1995-1997. *Formar Ciudad*, Bogotá, 1995.

responsable del 2% del presupuesto. Este énfasis fue de la mano de una continuidad en la fortaleza de las políticas de provisión de infraestructuras vinculadas con los servicios públicos domiciliarios y la red vial, con una participación la primera aún de más del 50% del presupuesto y la segunda con más del 8%, mientras que, en lo que respecta a la vivienda, la inversión, centrada en la entrega de subsidios de vivienda, siguió siendo precaria, con una participación que escasamente se situó en el 0,23 del presupuesto total. El acento en la ampliación de capacidades de las personas vulnerables de la ciudad se tradujo, por otra parte, en un crecimiento de las partidas destina-

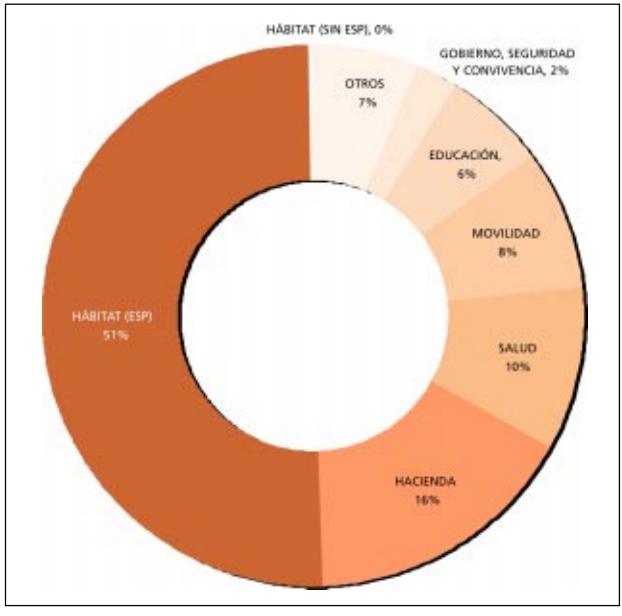


Gráfico 6.4. Participación del presupuesto sectorial de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Administración Mockus. 1995-1997. Pese a que en la administración Mockus los sectores de servicios públicos y hacienda siguieron siendo los más importantes, el presupuesto estuvo más distribuido. Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital – Dirección Distrital de Presupuestos. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

das a la salud y la educación, sobresaliendo finalmente el ascenso del presupuesto destinado a la preservación ambiental, que alcanzó una participación del 0,8.

El plan de gobierno *Por la Bogotá que Queremos* de la administración de Enrique Peñalosa, que contempla el periodo comprendido entre enero de 1998 y diciembre de 2000[205], se orientó, por su parte, a la consecución de siete objetivos principales: la desmarginalización, la interacción social, el logro de una ciudad a escala humana, el

205 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Acuerdo 6 de 1998, Plan de Desarrollo 1998-2000. *Por la Bogotá que queremos*, Bogotá, 1998.

mejoramiento de la movilidad, la consideración del urbanismo y la provisión de servicios, la mejora de la seguridad y la convivencia, y la ampliación de la eficiencia institucional.

En este marco programático, el presupuesto de inversión de esta administración se dirigió fundamentalmente al sector hacienda, de donde se nutrieron las inversiones destinadas a la creación del sistema de transporte masivo "Transmilenio", la construcción de ciclo rutas y la reglamentación del pico y placa, en materia de transporte; la ampliación, mejoramiento y recuperación de los espacios públicos físicos, como parques, bibliotecas y estructuras recreativas, en materia de cultura, recreación y deporte, y educación; y la conservación de ecosistemas estratégicos, en materia de medio ambiente, respectivamente. Además de concentrar estas inversiones, el sector educativo aumentó también el número de cupos en la educación pública, apostándole particularmente al sistema de colegios por concesión, y realizó una actualización informática de la ciudad, superando por primera vez su presupuesto al del sector de la salud.

La extensión de la provisión de los servicios públicos siguió en todo caso destacándose por una participación, aun sustancialmente menor que a principios de la década, todavía notable, específicamente del 24,09%, enfocado en el tema de la desmarginalización, conociendo el sector hábitat sin entidades prestadoras de servicios públicos un incremento significativo (del 0,2% al 2,5%) gracias a la conformación del banco de tierras "Metrovivienda", creado con el fin de consolidar una oferta de suelo urbano enfocada al

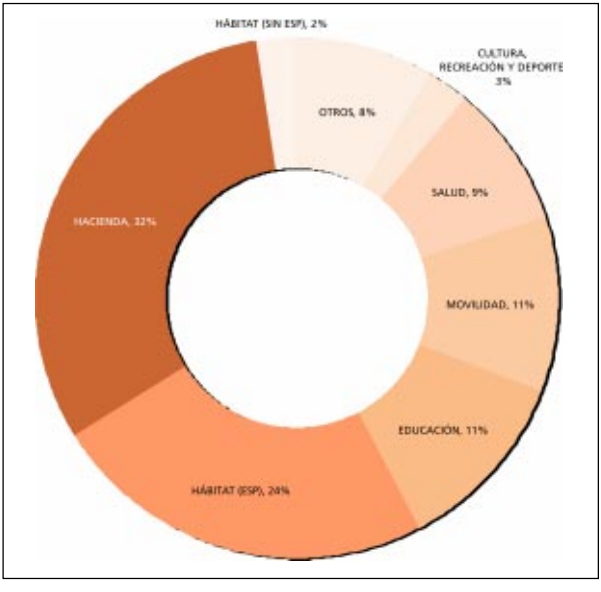


Gráfico 6.5. Participación del presupuesto sectorial de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Administración Peñalosa. 1998-2000. Dado el auge económico, en términos presupuestales, la administración Peñalosa invirtió, por primera vez, el peso de los sectores de hacienda y servicios públicos. Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital – Dirección Distrital de Presupuestos. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

desarrollo de proyectos urbanísticos que contemplaran de manera primaria la construcción de viviendas de interés social para las familias de bajos ingresos.

La segunda administración de Antanas Mockus, desplegada entre enero de 2001 y diciembre de 2003, establece en su plan de gobierno, *Bogotá, para vivir todos del mismo lado*[206], siete ejes de trabajo: cultura ciudadana, productividad, justicia social, educación, ambiente, familia y niñez y gestión pública admirable.

En concordancia con los énfasis del plan, el sector Gobierno, Seguridad y Convivencia Ciudadana tuvo un crecimiento significativo, aunque su participación en el presupuesto fuera comparativamente precaria, desarrollando programas dirigidos al desarme voluntario de la ciudadanía, el consumo regulado de alcohol o la protección de la vida como un derecho sagrado, entre otros, dando en cualquier caso una orientación singular a otros sectores, como el de movilidad, en el que se reestructuró la policía de tránsito en el sentido de minimizar su corrupción y se estableció un programa consagrado al respeto de las señales de tránsito por parte de la ciudadanía. Cabe destacar igualmente el incremento de la participación de los sectores de Educación (del 11,26% al 12,6%) y, sobre todo, Salud (del 8,93% al 11,28%), con una tendencia ascendiente en el conjunto del periodo analizado.

Adicionalmente, se mantuvo el esquema de Metrovivienda, disminuyendo en todo caso la participación del sector Hábitat sin servicios públicos del 2,5% de la Administración Peñalosa al 1,38% del presupuesto total de la segunda administración de Mockus. Finalmente, con la ejecución de programas como el de "Mejoremos el barrio y la casa" en los barrios más marginados de la ciudad, se logró un 99% de cobertura de acueducto y alcantarillado en la ciudad, representando el presupuesto de las empresas de servicio público el 38% del total, siendo

206 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Decreto 440 de 2001, Plan de Desarrollo 2001-2003. *Para vivir todos del mismo lado*, Bogotá, 2001.

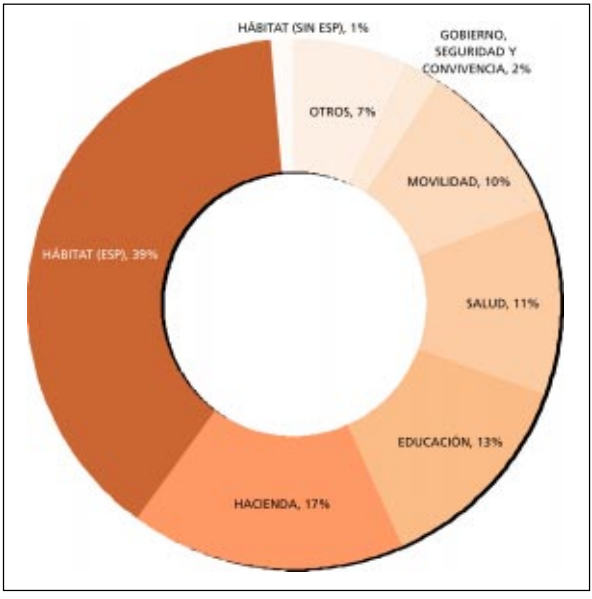


Gráfico 6.6. Participación del presupuesto sectorial de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Administración Mockus II. 2001-2003. En la Administración Mockus II, se retornó a la mayor importancia del sector de los servicios públicos, aunque no con los porcentajes de principios de los noventa, seguido de los sectores de hacienda, educación, salud y movilidad. Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital – Dirección Distrital de Presupuestos. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

otra vez superior al presupuesto aprobado para el sector hacienda, que se ubicó en el 16%.

El programa de gobierno *Bogotá Sin Indiferencia* de la administración de Luis Eduardo Garzón, desarrollado entre enero de 2004 y diciembre de 2007[207], y enmarcado en el derecho a la ciudad[208], se caracterizó, por su parte, por los esfuerzos consagrados a la ampliación de las capacidades de la población más vulnerable a través, entre otros programas, del de "Bogotá Sin Hambre" que, consistente no sólo en la creación de comedores comunitarios para garantizar la alimentación digna de niños y ancianos de escasos recursos, sino también en el despliegue de una campaña educativa en pro de restaurar el afecto, solidaridad y libertades de esta población, se convirtió finalmente en el programa bandera de la administración.

207 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Acuerdo 119 de 2004, Plan de Desarrollo 2004-2007. *Bogotá sin indiferencia*, Bogotá, 2004.

208 Vid.: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.: *El derecho a la ciudad en la Bogotá sin indiferencia*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2007.

De forma más general, incluyendo el conjunto de programas respectivos, la participación del sector de Integración Social en el presupuesto total conoció un fuerte crecimiento frente a administraciones anteriores (del 2,06 con Mockus II al 4,22 con Garzón), pese a ser todavía exigua en relación con otros sectores, dada la limitada magnitud relativa de la inversión requerida para su provisión directa. En relación con el objetivo de expandir las capacidades de los pobres, animado por la clausura de la indiferencia frente a ellos, el plan de gobierno centró asimismo sus esfuerzos en materia de educación y salud, aumentando el número de cupos de la educación pública, entre otras, facilitando de esta manera el acceso de los más pobres a los bienes públicos más primarios sin poner no obstante en peligro la responsabilidad fiscal.

El énfasis social no descuidó, en todo caso, en reproducción de la lógica manifiesta en todo el periodo de estudio, los logros de administraciones anteriores, dando continuidad a la consolidación y extensión del sistema de transporte masivo de Transmilenio, así como al sistema de Ciclorutas y la celebración del Día Sin Carro en lo relativo a la movilidad, representando este sector el 15% del presupuesto total, dado el destacado volumen relativo de las inversiones que le son propias. En el mismo sentido, la ampliación de la cobertura de los servicios públicos siguió distinguiéndose por un peso presupuestal significativo, mientras el sector hábitat privado de éstos tuvo, al igual que en la administración anterior, una participación módica, de apenas el 1,4%, a pesar de hacer parte de sus metas, si bien no satisfecha, la construcción de 114.000 unidades de vivienda de interés social durante el periodo.

Es preciso subrayar, por último, la sanción e implementación de una reforma profunda en la estructura organizacional del distrito capital, que incluyó la reasignación de entidades a las distintas secretarias, algunas de las cuales, como la de Movilidad,

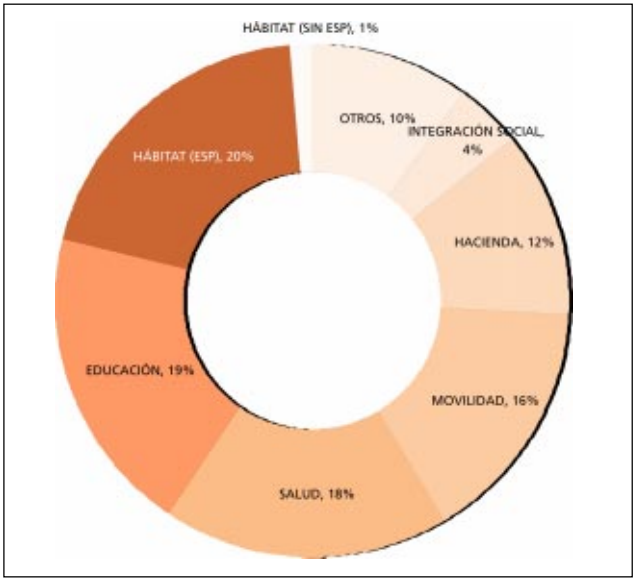


Gráfico 6.7. Participación del presupuesto sectorial de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Administración Garzón. 2004-2007. En la Administración Garzón, se produjo una importante reorientación de los recursos del presupuesto hacia lo que se ha venido denominando inversión social, particularmente educación y salud, que, junto a movilidad, superaron a los sectores de hacienda y servicios públicos. El sector de integración social adquirió al tiempo relevancia dentro del total del presupuesto. Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital – Dirección Distrital de Presupuestos. Cálculos: UN-Habitat.

Desarrollo Económico, Hábitat, Ambiente o Integración Social, fueron conformadas al efecto, con el fin de agilizar la gestión y operación distrital.

El plan de desarrollo *Bogotá Positiva. Para vivir Mejor*[209] del alcalde Samuel Moreno, que se implementará entre enero de 2008 y diciembre de 2011, define finalmente siete ejes estructurales de actuación.

El primero, denominado Ciudad de Derechos, busca el reconocimiento, restablecimiento, garantía y ejercicio de los derechos fundamentales, tanto individuales como colectivos, con énfasis en las personas más vulnerables y en las minorías. El segundo, titulado Derecho a la Ciudad, pretende crear y optimizar, por su parte, las condiciones materiales e intangibles que permiten hacer efectivo y sostenible el disfrute de los derechos, concibiendo la ciudad como el escenario de las actividades

209 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Acuerdo 308 de 2008, Plan de Desarrollo 2008-2012. *Bogotá positiva. Para vivir mejor*, Bogotá, 2008.
210 Ibíd., art. 8 (descripción) y 9 (propósitos).

humanas[210]. El tercero, llamado Ciudad global, se propone garantizar el crecimiento económico, alcanzado a través de la integración de la Región Capital, la disminución de las brechas tecnológicas y de conocimiento, y el afianzamiento de un perfil competitivo que permita la atracción y retención de inversiones productivas. El cuarto alude a la participación, entendida y ejercida como un derecho, un principio, un medio, un fin y un deber, que permita y sea la manifestación del involucramiento, en el reconocimiento de sus diferencias, de la ciudadanía en el proceso de definición, ejecución y seguimiento de políticas públicas y el fortalecimiento del capital social, directamente o a través de sus representantes y organizaciones. El quinto hace referencia a una descentralización llamada a aumentar la participación y el acercamiento de la administración al ciudadano, sin que la autonomía de lo local lesione la necesaria coordinación institucional. El sexto, nombrado Gestión Pública Efectiva y Transparente, está orientado a que ésta sea integral, efectiva y transparente, estableciendo mecanismos de interlocución y sistemas de información modernos. El séptimo y último objetivo estructurante, denominado Finanzas Sostenibles, remite finalmente al logro de la sostenibilidad fiscal y financiera, a través de la eficiencia en el recaudo, la asignación de recursos, el manejo del financiamiento y la ejecución del gasto.

En cuanto a la distribución de la asignación presupuestal, es urgente precisar, antes de avanzar, que el presupuesto total de la administración Moreno en el 2008 que nosotros analizamos difiere del presupuesto de inversiones tal como aparece en el Plan de Desarrollo, debido a que, tal como nos ocupamos de puntualizar al inicio de este ejercicio, nuestros cálculos consideran el presupuesto de funcionamiento, el servicio de la deuda, las operaciones y la disponibilidad final, además de la inversión.

Señalado lo anterior, se observa que el presupuesto total aprobado para el 2008 se concentra fundamentalmente en los sectores de salud (19,15%), educación (18,76%) y movilidad (25,47%), manteniéndose en 2008 con respecto a la administración anterior los dos primeros (con variaciones de 1,06 y -0,66 puntos porcentuales, respectivamente), y aumentando significativamente (9,88 puntos porcentuales) el tercero, de manera consistente con el énfasis específico del plan de gobierno en la profundización de los programas sociales de alto impacto en la lucha contra la pobreza (educación, salud e integración social engloban el 58,1% de la inversión total en el conjunto del periodo, con una participación individual del 28,8%, el 20,6%% y el 8,71%) y la modernización de la ciudad en lo que corresponde a la mejora de la infraestructura, sobre todo en lo relativo a la organización del sistema de transporte (movilidad participa en 25,8% de la inversión total del conjunto del periodo), representado estos acentos el 83,9% del total del presupuesto de inversión en el periodo de gobierno 2008-2012.

Es necesario agregar a lo anterior, y en esa dirección, que el sector de Integración Social aumentó ligeramente su participación en el presupuesto total de 2008 (del 4,22% con Garzón al 4,91% con Moreno en 2008), mientras Hábitat con servicios públicos,

Hacienda y Medio Ambiente vieron como ésta se reducía con respecto a la administración anterior (del 19,61% al 11,43%, del 11,75% al 8,49%, y del 1,59% al 0,63%).

Señalemos para concluir que el presupuesto de inversión del conjunto del periodo de gobierno, y de cuyos presupuestos totales anuales no se tiene información, no omite, en cualquier caso, las políticas públicas relativas al desarrollo económico, que concentran directamente el 2,6% de los recursos de inversión, pero al cual son consustánciales las inversiones en salud, educación, integración social, infraestructura (general, de vivienda y de transporte), y medio ambiente (1%), y la participación ciudadana en el diseño, definición e implementación de la política pública (gobierno

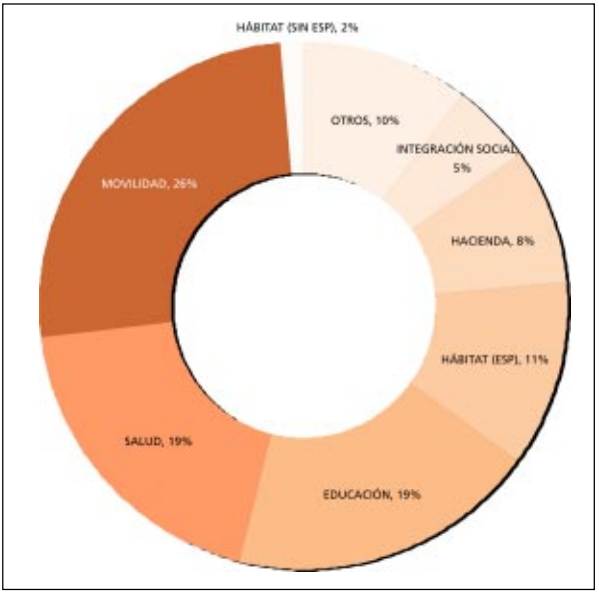


Gráfico 6.8. Participación del presupuesto sectorial de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Administración Moreno. 2008. En la Administración Moreno se mantiene la tendencia del Gobierno anterior, con una pérdida de importancia relativa de los servicios públicos, y un incremento de la relevancia de sectores como educación, salud y movilidad. Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital – Dirección Distrital de Presupuestos. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

con el 4,7%, cultura con el 2,8% y gestión pública con el 0,6%, 8,1% en el conjunto de la inversión del periodo de gobierno).

El análisis de la evolución de los presupuestos sectoriales es, en suma, elocuente con respecto al aumento en las últimas dos décadas de la calidad de vida en Bogotá, en tanto confirma la complementariedad de los planes de gobierno de los distintos alcaldes, al ilustrar la forma en que se han ido combinando y articulando, más que sustituyendo y negando, los distintos énfasis políticos y sus correspondientes esfuerzos

financieros. En este sentido, es útil distinguir tres énfasis distintos y complementarios en el periodo 1990 – 2008 en Bogotá, centrados respectivamente, en los términos de nuestro marco analítico, en la vivienda, el entorno y los derechos desde la inclusión.

Mientras las administraciones entre 1989 y 1997 se concentraron en la extensión de los servicios públicos, las siguientes lo hicieron en completar la urbanización en un sentido físico, social, político y cultural

En efecto, si en las administraciones de Caicedo, Castro y el primer gobierno de Mockus, que se despliegan entre 1989 y 1997, resulta notablemente significativa la participación en el presupuesto de la ampliación de la infraestructura de servicios públicos, representando, como vimos, el 70%, 60% y 50% del total del primero, respectivamente, permitiendo reducir el déficit de vivienda del 28,3% de 1987 al 22% de 1997, el peso presupuestal se concentró en las administraciones de Peñalosa, Mockus II, Garzón y lo corrido de la de Moreno, esto es, de 1998 a 2008, en completar la urbanización en un sentido físico, en lo relativo al entorno físico (con la inversión en sistemas integrados de movilidad, así como en dotación de bienes públicos físicos como parques, ciclorutas y bibliotecas, con todos ellos lo primero, y especialmente con Peñalosa lo segundo[211]), social (en lo referente al acceso a la alimentación, la salud y la educación desde una perspectiva de reconocimiento, con singular acento en las dos últimas administraciones), político y cultural (no sólo, aunque especialmente, Mockus II, sino también Peñalosa, Garzón y Moreno con un énfasis muy claro, aunque no siempre efectivo, en lo relativo a la vinculación del gobierno distrital con la ciudadanía, la seguridad y la convivencia), en lo relativo a la garan-

211 El sector Cultura, Recreación y Deporte conoce una tendencia creciente (de 1,07% con Caicedo a 2,18% con Moreno), con un auge extraordinario en la administración Peñalosa (2,64%).

212 El componente de servicios públicos presenta una tendencia claramente decreciente en lo que corresponde a su participación en el presupuesto total en el periodo. Del 70,32 % en la administración Caicedo ésta pasa efectivamente al 11,43 en la administración Moreno, viéndose interrumpido el sostenido descenso apenas en la segunda administración de Mockus. Los sectores de integración social, salud y educación, y el de Gobierno, Seguridad y Convivencia dibujan, en cambio, una dinámica nítida y sostenidamente ascendente, incrementándose desde el 0,83 %, el 1,1% y el 2,88 %, y el 1,5% en 1990 al 4,91 %, el 19,15% y el 18,76 %, y el 3,42% en 2008, respectivamente, con picos en la administración Peñalosa en el primer y tercer sector.

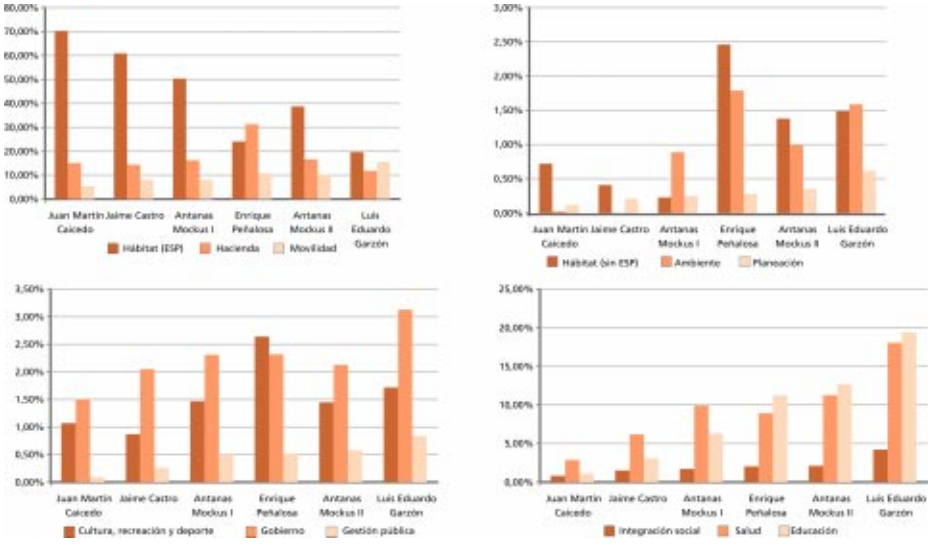


Gráfico 6.9. Evolución del comportamiento sectorial del presupuesto de la Alcaldía Mayor de Bogotá. 1990-2008. Mientras sectores como el de los servicios públicos muestran una clara tendencia decreciente, otros como la salud, la educación y la integración social muestran una tendencia creciente. Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital – Dirección Distrital de Presupuestos. Cálculos: UN-Habitat/ Colombia.

tía de los derechos humanos como ampliación de las capacidades de todos los ciudadanos y, especialmente, de los más pobres[212].

Pero si estas diferencias son sustanciales, no lo son menos las continuidades creadas a lo largo del periodo, en el sentido de dar seguimiento a las inversiones de largo plazo, como las asociadas a la movilidad[213], y a ciertos programas que se revelaron exitosos, como el de "Bogotá sin hambre", por resaltar sólo uno de muchos, bajo el criterio común de responsabilidad fiscal.

Vale la pena anotar en ese sentido que, aunque la participación del sector Hacienda creció entre la administración Caicedo y la de Peñalosa (del 15,11% al 31,31 %) y descendió más tarde, especialmente en las administraciones Garzón y, sobre todo, Moreno, lo cierto es que el presupuesto destinado al respecto se mantuvo en términos de valor constante, salvo un pico destacado con Peñalosa, a lo largo del periodo, incrementándose tanto la participación como

213 El sector movilidad experimenta una tendencia manifiestamente creciente a lo largo del periodo (de una participación del 5,5 % con Caicedo a una del 25,47 % en 2008) con un ascenso y caída pronunciadas en el gobierno de Peñalosa, y un incremento decisivo en la última etapa de la administración Garzón y el comienzo de la administración Moreno.

el valor en términos constantes de los sectores Planeación y Gestión Pública en el mismo intervalo.

Es un deber indicar, con todo, el escaso desarrollo y discutible orientación de ciertos sectores, así como el vigor de los desafíos de calidad de vida que, en parte por ello, todavía persisten, como el relativo al déficit habitacional y los asentamientos precarios[214], el carácter mayormente informal de la estructura económica el (51,4 % del empleo en mayo de 2008), los problemas ambientales[215] o la rigidez de la participación ciudadana, entre otros, de los que nos ocuparemos con mayor detalle en la tercera parte de este libro.

No podemos concluir este análisis del aumento de la calidad de vida en Bogotá en el periodo 1990-2008 sin acentuar finalmente el contexto demográfico, económico, político, institucional y cultural en el que los distintos y complementarios énfasis políticos y presupuestales se inscribieron.

La maduración demográfica ayudó a moderar la presión sobre el mercado de trabajo, la infraestructura física, el medio ambiente, la integración social y el reconocimiento político y cultural. El desarrollo económico generó empleo a los ciudadanos, y así no sólo ingresos, sino auto-respeto, y brindó recursos directos, a través de sus empresas, e indirectos, a través de los impuestos, a la administración. El aumento de las competencias y recursos de transferencias derivado del impulso descentralizador de la Constitución de 1991 permitieron ampliar la inversión. La reunión de los gobernantes y la ciudadanía en torno al valor de lo público, el énfasis en las buenas prácticas y la corresponsabilidad, promovió la continuidad y complementariedad de los planes de gobierno, ampliando aún más el sentido de pertenencia y la auto-regulación ciudadana.

En tanto resultado de la interacción de todos estos factores, la transformación de Bogotá expresa y da cuenta, en última instancia, de la conformación de un círculo

---

214 A lo largo del periodo, el sector Hábitat, sin servicios públicos, muestra un comportamiento irregular, ya que su participación decrece de manera consecutiva desde su 0,7 % en la Administración Caicedo al 0,23 % en la primera administración Mockus, viéndose impulsada de modo notable después por Peñalosa, con quien alcanza una participación del 2,46 % del presupuesto total, disminuyendo de nuevo en la segunda administración Mockus al 1,38 %, con un aumento más significativo en términos absolutos que relativos (dado al crecimiento del presupuesto total) en las posteriores dos administraciones, representando en la última el 1,50 % del presupuesto total.

215 Por su parte, el estudio del sector ambiental permite apreciar una dinámica ascendente desde su creación en 1998 hasta la administración Garzón, con un pico notable en la administración Peñalosa. La administración Moreno recorta, sin embargo, de manera sustancial esta apuesta, con una participación de escasamente el 0,63 % en 2008, y sin visos de recuperar al menos la participación del sector en la administración Garzón (1,59 %) en los próximos años.

virtuoso de ciudad y ciudadanía conveniente, con sus dificultades, para el conjunto del país, tanto en áreas urbanas como rurales.

Las Nuevas Promesas del Milenio en Bogotá

Los desafíos, en todo caso, nunca se clausuran. Aunque los avances de Bogotá en las dos últimas décadas han sido sustantivos, los aspectos en los que no ha habido grandes mejoras, a menudo por no ser abordados con suficiente diligencia, y los esfuerzos en los que es preciso perseverar son múltiples y enormes. La gran transformación ha sido incompleta y sobre todo no puede tener fin[216]. No en vano el desarrollo físico, económico y social, enmarcado en la sostenibilidad, no puede detenerse. Y la discusión y el consenso políticos en la defensa de lo público deben aún profundizarse. Bogotá ha contribuido al desarrollo del país y debe seguir haciéndolo aprendiendo de las mejores prácticas de otras ciudades que serán también sustanciales en el cumplimiento de las Promesas en el país.

A pesar de las grandes mejoras, viejos y nuevos desafíos exigen continuar y optimizar los esfuerzos.

La tercera parte del libro se inaugura con una discusión metodológica que pretende dar algunas claves para analizar de la mejor forma posible una ciudad, adentrándose más adelante en los retos relacionados con los atributos físicos, como el suelo y la vivienda, en el marco del ordenamiento territorial, en el capítulo VIII, y las dimensiones económica, social, ambiental y política, en el IX. Disponer de un instrumento analítico y aplicarlo a Bogotá ofrece extraordinarias oportunidades para multiplicar las probabilidades de concretar el derecho a la ciudad y cumplir así las Promesas del Milenio, tanto en la capital colombiana y al nivel nacional, mitigando los efectos lesivos del conflicto armado, como a lo largo y ancho del mundo urbano en el que ya vivimos y, si somos exitosos, viviremos en el futuro con mayor intensidad.

216 En materia de educación, por ejemplo, aunque las tasas de cobertura han aumentado notablemente, hasta alcanzar el 98,9 %, la calidad de la educación pública sigue siendo precaria. De acuerdo con la última evaluación de Bogotá Cómo Vamos, el porcentaje de colegios oficiales que están en rango alto y superior es de apenas el 19%, frente al 44% de los no oficiales. Con el tiempo, los equipamientos urbanos, como los sistemas de movilidad y sus soportes, como por ejemplo la malla vial, se deterioran.

URBANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO

LOS RETOS EN LA CONSECUCIÓN DE LAS PROMESAS DEL MILENIO EN BOGOTÁ

POLÍTICAS PARA UN MUNDO DE CIUDADES

PARTE 3

CAPÍTULO 7

LA CIUDAD Y EL DESARROLLO HUMANO DESDE EL MODELO DE ATRIBUTOS Y DIMENSIONES

La ciudad y el desarrollo humano desde el modelo de atributos y dimensiones. Definición positiva del hábitat e índice de ciudad.

El hecho de que la ciudad constituya el hábitat específico más predominante en la contemporaneidad hace que buena parte de los problemas humanos se manifiesten en los centros urbanos. Estos requieren, en el marco del derecho a la ciudad, de acciones por parte de los diferentes agentes y éstas no se pueden formular, implementar, seguir y evaluar al margen de mediciones y datos cuantitativos. La primera condición de una buena política pública es, en efecto, el análisis riguroso de estadísticas suficientes, confiables y oportunas sobre su contexto, implementación e impactos, esto es, diagnóstico, seguimiento y evaluación.

La disponibilidad de información estadística es condición de un buen diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y de una ciudad democrática

Esto cobra especial relevancia en la medida en que, como acciones que generan cambios en la sociedad, es preciso hacer lo máximo posible para que éstas contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones. La escasez de recursos asignados al gasto social característica de muchas regiones, especialmente de aquellas, como la nuestra, que se encuentran en fase de desarrollo, amplía además la necesidad de que éstos se encaucen con eficiencia y equidad. La información es adicionalmente una condición básica para el seguimiento y discusión en la esfera pública-pública, tanto en la representación como en la participación ciudadana, siendo indispensable para la conformación de una ciudad democrática. La construcción y difusión de estadísticas suficientes, confiables y oportunas por parte de las administraciones locales constituye en este sentido una de sus mayores responsabilidades en la realización colectiva del derecho a la ciudad. El análisis de estadísticas suficientes, confiables y oportunas en condición de un buen diseño, implementación y evaluación y su difusión condición de una ciudad democrática.

A nivel mundial se han desarrollado diversas metodologías con el fin de dar cuenta y poder actuar informadamente en el hábitat[217]. Si los más convencionales miden el déficit habitacional en sus componentes cuantitativos y cualitativos, otros, como el propuesto por UN-Habitat Colombia, reconocen la importancia de una medición integral, incluyendo, en el espíritu del desarrollo humano y su concreción en el derecho a la ciudad, no sólo los aspectos relativos a la vivienda y el entorno físico, próximo y remoto, sino también aquellos referidos a las dimensiones económica, social, ambiental y política[218]. Asumiendo, como pusimos de relieve en el primer capítulo, que, en tanto emergencia, lo urbano no puede ser captado completa ni definitivamente en abstracto ni en particular, el desarrollo en mayor detalle de nuestra metodología es el centro de gravedad de este capítulo.

7.1 LA DIMENSIÓN POSITIVA DEL HÁBITAT

Desde nuestra perspectiva, y en concordancia con lo que se mencionó en el primer capítulo, el hábitat está constituido de vivienda y entorno, componiéndose en concreto cada uno de estos atributos de los elementos que se describen a continuación:

Desde el punto de vista físico, la vivienda y el entorno pueden ser desagregados en los siguientes atributos y componentes:

Diagrama 7.1. Componentes físicos del hábitat. El hábitat humano se encuentra constituido por vivienda y entorno, y éstos a su vez por una serie de atributos físicos. Fuente: UN Habitat/Colombia.

---

217 UN-Habitat se ocupa a nivel global de desarrollar metodologías de medición de aquello que sucede en las ciudades, constituyendo el de Observatorios Urbanos (Global Urban Observatorios –GUO-, en inglés) uno de sus programas globales más representativos. Vid.: www.unhabitat.org/programmes/guo. En Colombia, UN-Habitat ha dedicado parte de sus esfuerzos a apoyar la Red de Ciudades Cómo Vamos y particularmente la iniciativa pionera de Bogotá Cómo Vamos.

218 UN-Habitat Colombia aplica esta metodología a aspectos, como el espacio público físico, y dimensiones, como la seguridad, específicas de la ciudad, así como a ésta en general, en alianza con actores públicos y privados, como Bogotá Cómo Vamos.

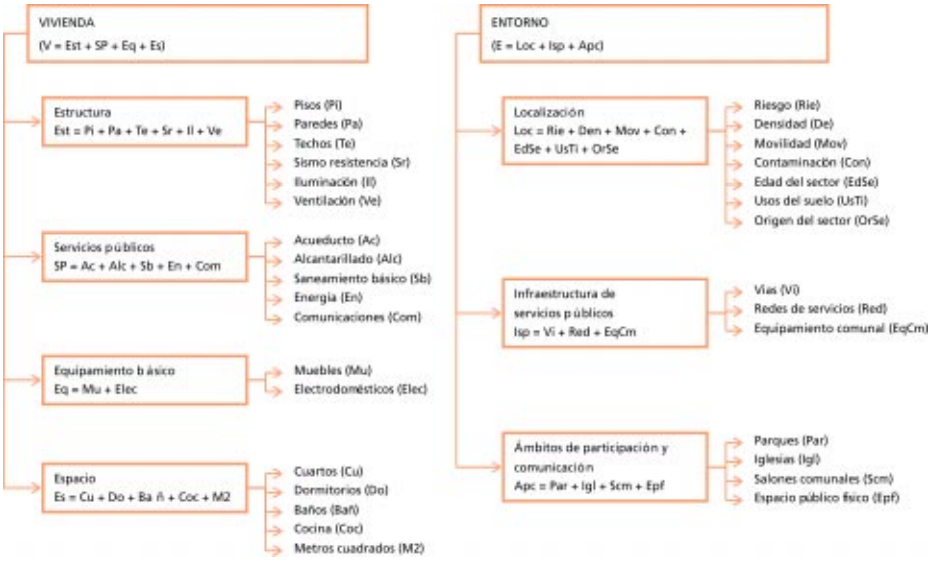


Diagrama 7.2. Componentes físicos de la vivienda y el entorno. A partir de los componentes físicos de la vivienda y el entorno, se pueden identificar los atributos a partir de los cuales se podría obtener una visión integral del hábitat para su parametrización y seguimiento. Fuente: UN Habitat/ Colombia.

Es posible y oportuno construir, a partir de dicha clasificación, una definición positiva del hábitat a través de la formulación de una ecuación matemática que contiene los componentes de la vivienda y el entorno. Este ejercicio, observable en la ecuación que se propone a continuación, permite estimar el déficit positivo de hábitat de manera más realista. Debe resaltarse a ese respecto que la suma entre los componentes no es en cualquier caso una suma simple, sino una suma que pondera cada uno de ellos de acuerdo con su eventual importancia relativa (representada en la ecuación por los parámetros B1, B2, B3, etc.).

$$H = (B1(Pi+Pa+Te+Sr+Il+Ve) + B2(Ac+Alc+Sb+En+Cm)+ B3(Mu+ Elec) + B4(Cu+Do+Bañ+Coc+M2)) + (B5(Rie+Den+Mov+Con+EdSe+ UsTi+ OrSe)+ B6(Vi+Red+EqCm)+ B7(Par+Igl+Scm+Epf))$$

En la perspectiva de UN-Habitat, la medición integral del hábitat debe hacerse de este modo en varios niveles: la vivienda, el entorno próximo y el entorno más remoto, es decir, en nuestro caso, la ciudad. Concibiendo la estadística como un instrumento capital para el diseño, formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de políticas públicas destinadas a la consecución del desarrollo humano y el aumento de la calidad de vida de las personas, procederemos a revisar a continuación la defini-

ción, los alcances y las limitaciones de diversas metodologías, proponiendo finalmente un índice que dé cuenta positiva de la calidad de vida en ciudades específicas.

Es importante adelantar a ese respecto que en el caso de la vivienda no se tienen mayores problemas para su cuantificación a partir de la información indirecta disponible en las diferentes encuestas y censos. Por otra parte, en lo que respecta al entorno más próximo, con la información disponible y un pequeño trabajo de campo adicional, como el realizado por UN-Habitat en la localidad de Bosa en Bogotá, se puede tener una cuantificación suficiente de las necesidades, siendo la ciudad en su conjunto la que requiere mayor investigación y discusión, resultando viable proponer un indicador compuesto de ciudad.

7.2 EL DÉFICIT DE VIVIENDA Y HÁBITAT

LAS MEDICIONES CONVENCIONALES: EL DÉFICIT CUANTITATIVO Y CUALITATIVO.

En el contexto mundial, a partir de la información estadística, un primer acercamiento a la estimación del déficit habitacional se realiza a partir del cálculo de la diferencia entre el número de hogares y el número de viviendas existentes. Aunque esta medición del "déficit cuantitativo de vivienda" es aproximada y útil cuando no se dispone de más información, no indica de manera adecuada ni precisa la situación habitacional en términos físicos, al dejar de lado no sólo las características físicas de las viviendas, sino también las de su entorno próximo y remoto.

En la actualidad, en lo que se refiere meramente a la vivienda, las medidas internacionales muestran, en ese sentido, la importancia de diferenciar, al menos, entre déficit cuantitativo y déficit cualitativo de vivienda[219]. Antes de caracterizarlos, es importante precisar que el cálculo del déficit no es en ningún caso un estudio de mercado, sino un estudio de necesidades, en tanto analiza i.) el conjunto de la demanda potencial, y no sólo la efectiva, esto es, aquella que está en capacidad de concretar la adquisición, y ii.) no es sólo por vivienda nueva, sino por el conjunto del stock.

Señalado lo anterior, el déficit cuantitativo considera las carencias en la estructura de la vivienda, la cohabitación y el hacinamiento no mitigable, mientras el déficit cualitativo valora las deficiencias mitigables en la estructura de la vivienda, el hacina-

---

219 Usado con frecuencia en el ámbito de los estudios y las políticas urbanas, el término habitacional no se refiere, como podría suponerse, al conjunto del hábitat, sino a la vivienda, uno, sin duda capital, de sus atributos físicos.

miento mitigable, la falta de acceso a servicios públicos domiciliarios, y a cocina adecuada, y las diferentes interacciones entre las anteriores.

Su mejor caracterización facilita la formulación de una política habitacional equilibrada que disponga de instrumentos orientados tanto a la producción de vivienda nueva como al mejoramiento, consolidación, mantenimiento y reparación del stock habitacional existente. Esta distinción es relevante inicialmente, ya que frecuentemente las políticas habitacionales adolecen de sesgos a la producción de vivienda nueva y omiten la estimación diferenciada de ambas morfologías de déficit[220].

A pesar de los avances que esta metodología representa, aún se aprecian limitaciones notables para segmentar adecuadamente las necesidades relativas al hábitat físico. En primer lugar, ésta incorpora exclusivamente variables referidas a la vivienda, sin tener en consideración, en parte por carencias de información, variables relativas al entorno físico, próximo y remoto, lo que dificulta la valoración y definición de prioridades de programas como los de mejoramiento integral de barrios, cuyo accionar se centra de manera fundamental en la adecuación de las condiciones, como la dotación de equipamientos colectivos, desde escuelas a parques pasando por las vías, del entorno físico de un territorio específico.

En segundo lugar, aunque permite diferenciar el déficit cuantitativo del cualitativo, ni distingue su peso a la hora de determinar el déficit total ni lo hace en su interior, al ofrecer como resultado el número agregado de hogares en déficit, cuantitativo o cualitativo. Con respecto a lo primero, un hogar que habita una vivienda que tiene pisos en tierra, pero condiciones adecuadas en el resto de las variables que componen el déficit, se encuentra en efecto en la misma situación que uno que comparte la vivienda con otro hogar, del mismo modo que un hogar con un cierto nivel de hacinamiento se ubica en la estadística en el mismo nivel de carencia que uno que no tiene paredes ni servicios públicos, o que dos personas, donde cada una de ellas representa un hogar y comparten la vivienda, se caracterizan por una situación equivalente a la de dos hogares que comparten vivienda, pero uno de ellos tiene cinco miembros y el otro ocho. Con dicha metodología no se puede conocer, en suma, qué tan lejos o cerca se encuentra un hogar de superar sus carencias, identificando a todos los hogares meramente en función de si están o no en déficit.

---

220 Es importante mencionar que en Colombia el Consejo Superior de Vivienda aprobó en diciembre de 2007 una medición oficial del déficit de vivienda, desarrollada por el DANE, muy cercana a la utilizada por UN-Habitat en el país. Se debe, sin embargo, ser cauteloso en su utilización, particularmente cuando se realizan comparaciones intercensales, dado que se pueden producir distorsiones en la medición de la cohabitación como resultado de variaciones metodológicas en la definición de la vivienda y/o el hogar.

Con respecto a lo segundo, y en relación con lo anterior, esta metodología tiende a proponer soluciones únicas para todos los hogares, generalmente asociadas con el número de unidades nuevas a ser construidas y el número de viviendas a mejorar, omitiendo la diversidad de soluciones que se requieren en función de variables como los ingresos, la localización, la estructura del hogar, la actividad productiva desempeñada…

CUALIDADES FÍSICAS DE LA VIVIENDA Y EL ENTORNO PRÓXIMO[221].

Todo lo anterior invita a proponer una metodología que enfrente las falencias anotadas de los instrumentos convencionalmente utilizados en la medición del hábitat físico. La oficina de UN-Habitat en Colombia llevó a cabo entre Octubre de 2006 y Junio de 2007 un ejercicio piloto en la localidad bogotana de Bosa que ayuda a avanzar en ese camino.

La metodología adelantada se aproxima a la vivienda y el entorno próximo teniendo en cuenta en particular las paredes, los pisos, los cuartos, la disposición de alcantarillado y servicios de recolección de basura, la cohabitación y los espacios independientes, en el caso de la vivienda, y el equipamiento, la movilidad, el estado físico del sector, la zona de riesgo[222] y la contaminación, en el caso del entorno.

Las falencias del déficit convencional invitan a construir una metodología que incorpore el entorno.

La información de dichas variables se captura a través de dos fuentes: la estadística y la visita de campo, que contempla a su vez la observación de las variables físicas por parte de técnicos urbanistas y una entrevista personal con los habitantes de las viviendas. Una vez diseñada una muestra estadísticamente representativa del territorio analizado, se elabora y aplica en efecto en el terreno una entrevista acerca de la habitabilidad, espacialidad, funcionalidad y seguridad en la tenencia de la vivienda, y las necesidades sentidas de la población en relación con ésta y el entorno físico del frente, la manzana y la localidad, realizando adicionalmente un registro visual que busca cuantificar atributos del entorno sectorial difíciles de

221 En el Anexo 6 contenido en el CD presentamos de manera resumida la forma en que se desarrolló y los resultados obtenidos en el proyecto piloto llevado a cabo por UN-Habitat Colombia en la localidad bogotana de Bosa. Para un resumen de este ejercicio, vid.: UN-HABITAT: "Estudio de necesidades hábitat", en CASASFRANCO, M. V. Y ARCOS, O.: *10 años de metrovivienda*, *Modelos de gestión del suelo, vivienda y hábitat*, Metrovivienda, Bogotá, 2007, pp. 81-105.

222 El riesgo al que nos referimos no es el provocado por acciones humanas, sino el debido a factores naturales.

capturar a través de la entrevista[223], a través de una serie de fotografías realizadas por expertos arquitectos que evalúan las condiciones urbanísticas de cada uno de los sectores cartográficos.

Con la información disponible de las características físicas de la vivienda y del entorno próximo, se procede a ponderar las variables a través de métodos estadísticos, como el análisis de componentes principales, la discusión de un grupo de expertos, líderes de la comunidad o representantes de las autoridades competentes, e incluso una combinación de dos o más de los anteriores. La información y la ponderación permiten construir, en este punto, un indicador de las características físicas de la vivienda y un indicador del entorno, y, a partir de ellos, un indicador de hábitat que facilita tanto el análisis particular de los atributos como la integración en un sólo indicador compuesto del conjunto de los atributos del hábitat.

A partir de la estimación de las características físicas de la vivienda y del entorno de los proyectos desarrollados por el Estado en conformidad con las exigencias de su marco constitucional en relación con el derecho a la vivienda o, en términos más amplios, según el país, al hábitat, es posible definir una línea de referencia para la medición de las condiciones y necesidades del hábitat de un territorio particular, al indicar que los hogares que sitúan por debajo de la línea se encuentran en déficit.

A manera de ejemplo, si la línea de referencia presenta un valor de, digamos, 78 (línea de vivienda + línea de entorno), entonces los hogares que están por debajo no alcanzan ni siquiera los estándares desarrollados en ese momento para el hábitat físico próximo más básico provisto por el Estado en el cumplimiento del mandato constitucional de un territorio específico.

Es importante precisar que la explicación del déficit de las características físicas de la vivienda y del entorno próximo, y, así, del hábitat, es por definición en esta metodología el resultado de la relación entre la distancia de los hogares con relación a la línea de referencia (tipología) y el peso de la variable en el modelo (ponderación), en el sentido de que la posición destacada de una variable puede responder más a una ponderación elevada que a una gran diferencia entre la línea de tipología y el valor promedio de los hogares del territorio estudiado, o viceversa.

Es sustantivo destacar que, al distinguir las características físicas de la vivienda de las del entorno próximo de un territorio, esta metodología permite tanto priorizar acciones de política pública, en el sentido de otorgar mayor o menor importancia a

223 La localidad de Bosa fue dividida de acuerdo con la fragmentación cartográfica establecida por el Catastro Distrital para la aplicación de instrumentos estadísticos.

la construcción y/o mejoramiento de vivienda y/o al mejoramiento integral de las condiciones del entorno próximo, cuyos programas son habitualmente denotados como Mejoramiento Integral de Barrios (MIB), como dar seguimiento y evaluación a los últimos.

7.3 EL ÍNDICE DE CIUDAD

El carácter integral del hábitat implica considerar, en todo caso, el conjunto de los atributos que lo conforman, incluyendo así tanto los elementos físicos del entorno no tan próximo, como los de otros sectores de la misma ciudad, como todos ellos en su dimensión no sólo física, sino también en el modo en el que éstos se van formando y conformando. Esto implica valorar, desde un punto positivo, componentes vinculados con libertades fundamentales, asociadas con la atención de las necesidades biológicas, como la alimentación o la prevención de la morbilidad evitable o la mortalidad prematura; oportunidades facilitadoras, vinculadas con necesidades psíquicas y sociales no materiales, como la educación, los medios económicos o las libertades políticas y civiles, entre otras; y prácticas de participación concretas.

En este sentido, es útil la clasificación por sectores como:

- Agua potable y saneamiento
- Vivienda
- Educación
- Salud
- Cultura, recreación y deporte
- Espacio público físico
- Movilidad
- Desarrollo económico
- Responsabilidad ciudadana
- Seguridad ciudadana
- Medio ambiente
- Gestión pública
- Finanzas públicas

Asimismo, los sectores pueden ser agrupados en grandes áreas de intervención de acuerdo con las prioridades definidas por la ciudad, como:

- Política económica
- Política social
- Movilidad
- Seguridad
- Medio Ambiente
- Representación y participación política
- Cultura, recreación y deporte

Dichos sectores, áreas de intervención y los indicadores que los componen pueden ser ponderados para la construcción de un índice integral, ya no sólo referido a

la vivienda, ni a ésta y a su entorno próximo desde el ámbito físico, de ciudad. Para la ponderación, UN-Habitat Colombia propone dos metodologías, o, dado que, más que sustitutas, éstas son complementarias entre sí, dos fases.

La primera consiste en utilizar métodos estadísticos para realizar una ponderación que sirva de base para la discusión y validación en las reuniones de expertos. Lo que se busca es homogenizar en una escala y unidad de medida los indicadores de cada uno de los sectores, derivando a partir de allí qué variables explican una mayor proporción de la varianza total del conjunto de indicadores. Particularmente se propone utilizar el método de Análisis de Componentes Principales (ACP), tal como se aplicó para el índice compuesto de los ODM en el capítulo VI. La idea es que el primer componente explique la mayor parte de la variabilidad de las variables originales, es decir, la mayor parte de la varianza total; el segundo componente, un porcentaje menor, y así sucesivamente hasta que se obtenga el 100%, lo que ocurre cuando el número de componentes es igual al de variables originales. Tradicionalmente, lo que se busca es reducir al estudio de unos pocos componentes (tantos como se considere necesario a partir del porcentaje de varianza que expliquen) el análisis del comportamiento de un conjunto de variables.

El carácter integral del hábitat implica considerar los distintos aspectos de la calidad de vida de los habitantes de un territorio específico.

De esa manera, las variables que expliquen una mayor proporción de la variabilidad total tendrán un mayor valor del coeficiente que conforma el primer componente principal (el que explica una mayor parte de la varianza), pudiendo por lo tanto ser utilizado el coeficiente como el ponderador de esa variable. Entre mayor varianza permita explicar una variable, mayor será su coeficiente en el primer componente principal, y por lo tanto mayor será la ponderación de esa variable en la clasificación y calificación. Esos coeficientes del primer componente principal serán la ponderación preliminar de los indicadores compuestos de cada uno de los sectores y del índice de ciudad propuesto a la discusión de expertos, logrando identificar las variables con mayor significancia estadística y aquellas estadísticamente irrelevantes, dado su poco poder de discriminación o su volatilidad.

La segunda fase debe discutir, validar y/o modificar, a partir de la discusión de un grupo de expertos, la ponderación generada estadísticamente. Éste debe, en primer lugar, discutir, validar o establecer la importancia relativa de cada una de las variables con relación a las demás al interior de cada sector, es decir, distribuir, con el apoyo de la ponderación inicial, el 100% del valor del índice del sector entre los indicadores que lo componen de acuerdo con su importancia. Posteriormente,

los expertos deben discutir la función a la que responde cada indicador, sea lineal, logarítmica, exponencial, etc. A ese respecto es preciso tener presente que la linealidad de las variables omite, por ejemplo, que en algunas de ellas, cuando se llega a ciertos niveles, es mucho más difícil y/o costoso que se produzcan avances adicionales.

Metodología	Alcances
Diferencia hogares-viviendas	Es una aproximación útil al déficit cuantitativo de vivienda cuando no se dispone de más información.
Déficit cuantitativo	Permite cuantificar el número de hogares y/o personas que requerirían habitar en una vivienda distinta de la que ocupan en la actualidad, ya sea porque la están compartiendo con otro hogar (cohabitación y hacinamiento no mitigable) o porque tienen problemas de habitabilidad que no son susceptibles de ser mejorados.
Déficit de vivienda	Permite cuantificar tanto los hogares que necesitan habitar en una vivienda distinta como aquellos que habitan en viviendas que exigen algún tipo de mejoramiento.
Déficit de hábitat	Permite cuantificar tanto las carencias relativas a la vivienda como las referidas al entorno, particularmente al más próximo. Adicionalmente, califica los atributos de la vivienda y el entorno de acuerdo con su importancia relativa, permitiendo identificar no solo el número de hogares en déficit, sino también las características y profundidad de éste.
Índice de ciudad	A partir de la construcción de un índice compuesto de los principales indicadores de calidad de vida, permite dar seguimiento a la evolución de una ciudad determinada y realizar comparaciones entre ciudades.

Tabla 7.1. Alcances y limitaciones de metodologías de medición del hábitat. Existen herramientas con distintos alcances para aproximarse positivamente al hábitat. Los esfuerzos deben dirigirse a contar al menos con las dos últimas.

Todos estos instrumentos, pero especialmente los dos últimos, son fundamentales para disponer de información suficiente, confiable y oportuna sobre las ciudades, contribuyendo de manera decisiva no sólo a agilizar la planificación e implementación del desarrollo territorial, económico, social y ambiental en los niveles local, regional y nacional, sino también a facilitar y estimular el seguimiento y evaluación de la gestión gubernamental por parte de la sociedad civil. Un buen índice de ciudad favorecerá efectivamente no sólo la mejora de la política pública, sino también el fortalecimiento de la discusión política, reforzando en doble vía el derecho de todos y todas a la ciudad. A partir de este marco de referencia y con esa intención, abordaremos en los dos siguientes capítulos el caso concreto de la ciudad de Bogotá.

CAPÍTULO 8

LOS RETOS EN LA CONSECUCIÓN DE LAS PROMESAS EN RELACIÓN CON LOS ATRIBUTOS EN BOGOTÁ

Los retos en la consecución de las Promesas en relación con los atributos en Bogotá

Los atributos (suelo, servicios públicos, vivienda, equipamientos, espacio público físico y sistemas de movilidad) son, como señalamos en el segundo capítulo, los elementos que estructuran el espacio urbano, en tanto aspectos que hacen ser a la ciudad, en su manifestación físico-espacial, lo que es. Una profundización de éstos ilustrando sus relaciones más fundamentales se puede observar en el siguiente diagrama:

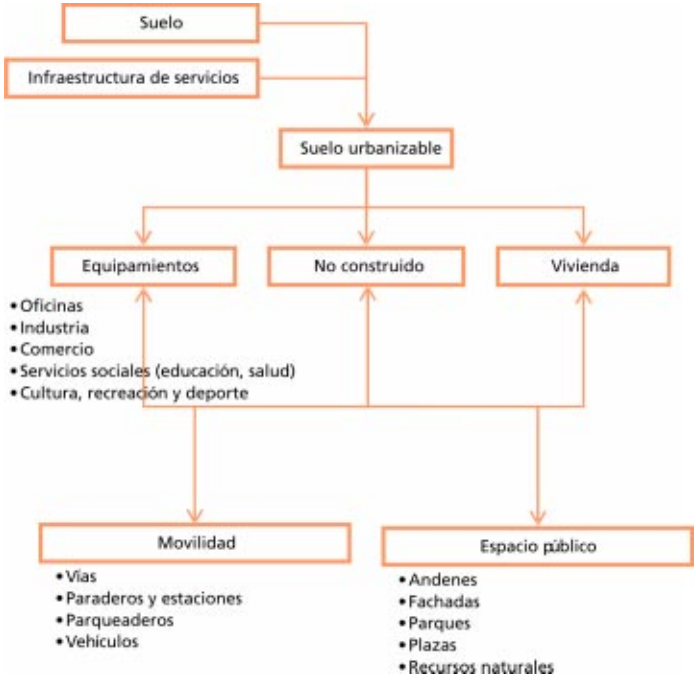


Diagrama 8.1. Integración de los atributos urbanos. Los atributos de la ciudad se relacionan entre sí para conformar espacialmente la ciudad. Algunos atributos tienen una relación de agregación, como el suelo, los servicios públicos y la vivienda, y otros de complementariedad, como la movilidad o el espacio público físico.Fuente: UN-Habitat/Colombia.

Es posible apreciar que los atributos presentan distintas formas de relacionarse entre sí. Mientras algunos, como la vivienda, que requiere la existencia de suelo y servicios públicos, es decir, de suelo urbanizable, presentan relaciones de agregación, otros, como los sistemas de movilidad, se caracterizan por una relación más complicada con el resto de los atributos.

En general, podríamos decir que el atributo más esencial, mas no necesariamente el más importante, en el sentido de ser sobre el cual se construye física y espacialmente la ciudad, es el suelo. Para ser urbanizado, y aumentar así su valor, éste debe contar, en todo caso, con servicios públicos domiciliarios. Este último es susceptible de varios usos, pudiendo, además de no ser objeto de ninguna construcción, desarrollar vivienda y/o equipamiento (escuelas, hospitales, teatros; oficinas de servicios, naves industriales y establecimientos comerciales). Finalmente, la ciudad queda constituida en un ámbito físico-espacial con la incorporación y relación entre los anteriores atributos, el espacio público físico y los sistemas de movilidad.

A continuación se profundizará en el análisis de la situación de algunos de los atributos urbanos en la ciudad de Bogotá, abordando con particular atención el suelo urbano, por ser el soporte de la construcción física de la ciudad, y la vivienda, por ser un elemento indispensable y muy significativo del hábitat humano. Nos ocuparemos tangencialmente en el octavo y noveno capítulos de algunos otros atributos que resultan y resultarán fundamentales para el futuro de la ciudad, como el de los sistemas de movilidad.

8.1 LA GESTIÓN DEL SUELO URBANO EN BOGOTÁ

Las cuestiones referidas al ordenamiento territorial y la gestión del suelo son fundamentales para la ampliación de las capacidades de los habitantes y en particular de los urbanos. Desde la perspectiva físico-urbanística, el desarrollo de una ciudad se despliega en función de la correcta interrelación entre espacios públicos y privados, a través de los condicionantes propios de un marco político, económico, social, cultural y ambiental particular, los cuales condicionan y permiten la interacción entre el ciudadano y los atributos físicos de la ciudad. Como señala el *Informe sobre desarrollo mundial 2009* del Banco Mundial, un buen funcionamiento del mercado de suelo urbano es condición de un adecuado desarrollo urbano.

El marco institucional colombiano asumió, a través de la Ley 388 de 1997 la importancia de estos condicionantes para el ordenamiento del territorio y la de éste para la ciudad, dotando a los municipios de herramientas para la planeación y

la gestión urbana acordes con las directrices definidas por la Constitución Política de Colombia, que postula la función pública del urbanismo en manos del Estado, la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular. En este sentido, la Ley 388 busca concretar el derecho a la ciudad a partir de la evidencia de que la gestión urbana "no puede ser pensada al margen y con independencia de las políticas generales de desarrollo"[224].

A continuación se discutirán algunas cuestiones teóricas sobre el suelo urbano, estudiándose posteriormente su gestión concreta en la ciudad de Bogotá, con un énfasis especial en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), la captura de plusvalías derivadas de la Ley 388 de 1997, en el marco de la estructura tributaria de la ciudad, las principales intervenciones urbanas que, en forma de operaciones estratégicas, ésta se ha planteado, específicamente en Usme, el Norte y el Centro, la declaratoria de terrenos de desarrollo prioritario, y los avalúos.

EL SUELO URBANO EN LA CIUDAD

El proceso de urbanización implica una presión sobre las ciudades en muchos sentidos: servicios públicos, vivienda, equipamientos, espacio público físico, sistemas de movilidad, oportunidades de trabajo, etc. Tal vez el atributo que refleja más directamente esas presiones es el suelo urbano, y particularmente su precio, ya que es sobre él donde se ubican espacial y físicamente los hogares y las empresas.

Como veremos a continuación con mayor detalle, cuando las economías de aglomeración son relativamente pequeñas, lo que sucede en los inicios de la urbanización, la presión es absorbida por un incremento de los precios del suelo. El diagrama 8.2 muestra el comportamiento de éstos cuando se está en presencia de una curva de oferta de suelo urbano que es completamente inelástica, es decir, cuando la cantidad de suelo disponible es relativamente fija.

224 GIRALDO, F.: "La Nueva Constitución y la Ciudad", *La política y la ciudad*, ESAP, Bogotá, 1998, pp. 16-19.

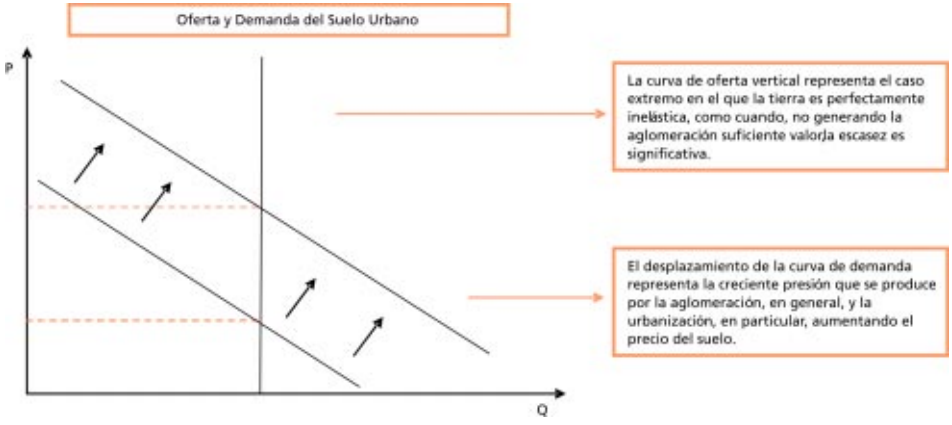


Diagrama 8.2. Oferta y demanda de suelo urbano con curva de oferta inelástica. Cuando, por razones físicas, económicas y/o normativas, la oferta de suelo es fija, es decir, inelástica, la presión de demanda sobre el mismo, causada por ejemplo por la migración rural-urbana, produce un incremento en los precios del suelo. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

En tales condiciones, un desplazamiento de la curva de demanda, producto, por ejemplo, de cualquier incremento de las economías de aglomeración, entre las que se encuentra, entre otras, un proceso de migración hacia la ciudad, genera un aumento del precio del suelo.

Es importante anotar que las transferencias de riqueza no se producen meramente por la migración rural-urbana y el proceso de industrialización, sino, en general, en el proceso de aglomeración y por la generación de valor creciente en las ciudades. Los aumentos en los precios del suelo se presentan incluso en ciudades sin mayores incrementos de población, pero con importantes procesos de generación de valor agregado. Incluso, desde el punto de vista económico, los mayores precios son una forma de cuantificar las economías de escala y externalidades positivas que se generan en las ciudades, siendo los precios del suelo una medida indirecta de las economías de aglomeración de una ciudad[225].

En presencia de una oferta fija de suelo, el diferencial de precios les proporciona a las personas físicas y/o jurídicas que realizan transacciones de suelo urbano una renta por el sólo hecho de ser propietarios de un atributo relativamente escaso y

225 Esta idea fue introducida por Lucas al afrontar el tema de las externalidades. Según él, la gente está dispuesta a pagar precios más altos bajo la expectativa de obtener alguna ventaja de vivir en los sitios más costosos, proponiendo los alquileres del suelo como una medida indirecta de las externalidades del capital humano, así como se utilizan los salarios como una medida indirecta de la productividad. Citado en WARSH, D.: *El conocimiento y la riqueza de las naciones. El enigma del crecimiento económico, su historia y su explicación moderna*, Antoni Bosch, Barcelona, 2008, pp. 251-254.

necesario para el crecimiento de la ciudad. Es relevante resaltar que para que se presenten dichas rentas se requieren dos condiciones económicas: primero, una curva de oferta tendencialmente vertical o inelástica que represente la escasez, y, segundo, una curva de demanda donde se refleje la disponibilidad a pagar un precio superior al costo de producción del factor o bien. De nada sirve que un factor sea escaso si a nadie le interesa comprarlo, concluyéndose que la formación de la renta del suelo nace del encuentro entre una oferta y una demanda de tipo particular.

En ese contexto, el origen colectivo de la renta justifica a su vez su apropiación colectiva, en el sentido de que si ésta es posible, como en general todos los productos del crecimiento, por un proceso colectivo, es justo que la colectividad participe de ella. Que se afirme que la generación de valor es posible por la colectividad no es otra cosa que reafirmar que el tamaño del mercado es importante para los procesos de generación de valor y división del trabajo, lo cual de ninguna manera debe llevar a anular el papel primordial que juega el empresario shumpeteriano.

La escasez del suelo se vincula más con carencias económicas, estructurales o inducidas legalmente que con su ausencia física.

Es preciso no omitir que por muy importante que sea el mercado de suelo, éste está ligado a otros mercados. Los mercados de cualquier bien, incluido el suelo urbano, son por sí solos incapaces de dar una visión de conjunto. Un análisis riguroso de éste u otros mercados exige una visión de equilibrio general en la que se muestre cómo se vinculan y retroalimentan los diversos mercados de la economía y ellos con las políticas públicas. Allí los precios básicos están presentes, y lo están no solamente en los mercados de flujos, como los servicios, las manufacturas, la construcción o las comunicaciones, sino también en los mercados de stock, como los de la tierra y muchos de sus usos en el equipamiento urbano[226].

La rigidez de la cantidad de suelo disponible y sus consecuencias tienden en este escenario a ser decisivamente matizadas. La oferta de suelo es en realidad relativa. Cuando el proceso económico lo requiere en virtud de economías de escala y externalidades positivas significativas, y la limitación física de suelo es real, las ciudades empiezan en efecto a crearlo. Lejos de estancarse, el desarrollo de la ciudad tiende en estos casos a encarecerse. Si la tierra nueva es cara, la ciudad seguirá creciendo hacia arriba, aprovechando las tierras urbanizadas previamente con un

226 Una ampliación en mayor detalle de esta discusión se puede consultar en: BATEMAN, A., FERRARI, C., Y GIRALDO, F.: *Hábitat y Financiación. Una estrategia para la lucha contra la pobreza. Ingresos y Vivienda para todos, equilibrio general, ciclo económico y capitalización de pobres*, UN-Habitat, MAVDT, DNP, First Initiative, Bogotá, 2007.

menor costo y aumentando la densidad poblacional. La rigidez de la oferta de suelo se genera, en la práctica, más por una carencia económica, estructural o inducida legalmente, que por un déficit físico. El diagrama 8.3 ilustra lo señalado:

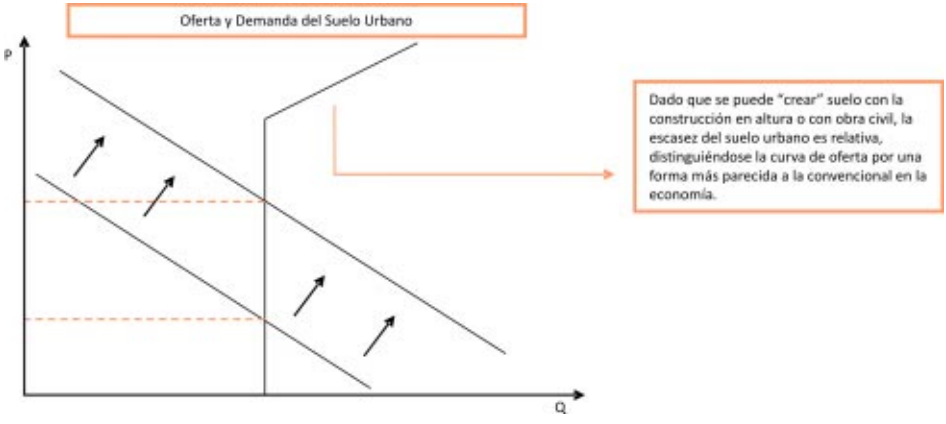


Diagrama 8.3. Oferta y demanda de suelo urbano con economías de aglomeración relevantes. Cuando no existen limitaciones físicas o normativas o éstas pueden ser superadas por motivos económicos, la oferta de suelo deja de ser fija y se empieza a crear suelo, mediante la construcción en altura, por ejemplo. Aunque desplazamientos adicionales de la curva de demanda producirán un incremento en el precio del suelo, también incentivarán el incremento de la oferta. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

Cuando en la ciudad actúan las fuerzas económicas, los precios de la tierra se van adecuando de hecho a los mejores usos económicos. Así, el precio del uso del suelo estará definido por la rentabilidad de la agricultura, si a eso se dedica, o por la rentabilidad del alquiler de la vivienda, si se emplea para tal fin. Esa rentabilidad está, a su vez, definida por la escasez relativa de la oferta respectiva frente a la demanda correspondiente, de modo que su uso se orientará en función de cuál le ofrece mayor rentabilidad y del marco institucional que restrinja esa selección.

El crecimiento económico no responde meramente a un proceso colectivo, sino también a uno significativamente individual.

El crecimiento económico no responde en estas circunstancias a un proceso meramente colectivo, sino también a uno significativamente individual. Desde esta perspectiva y retomando la potencia de la aglomeración, no existe efectivamente plusvalía si no hay generación de valor agregado, es decir, crecimiento económico, tanto a nivel nacional como de la ciudad, proceso en el cual el empresario juega un rol protagónico. Reducir los estímulos lucrativos de su actividad conduce a desviar

y/o contraer ésta y con ello el crecimiento económico, fuente de recursos seguros para la colectividad. Si los costes de la aglomeración aumentan inducidos por un inadecuado sistema impositivo, el equilibrio se rompe, las ventajas de ésta se desbordan y se desarrollan los municipios que se encuentran a mayor proximidad.

Es por ello preciso ser conscientes de la dificultad de la intervención concreta en un mercado tan complejo como el del suelo urbano, en el que, como Currie señalaba, "la intención de captar todas o gran parte de las ganancias derivadas de la valorización de la tierra urbana se ha visto frustrada por el fracaso en distinguir entre tierra y capital, entre tierra y edificación y entre el incremento reflejo de la inflación y aquel atribuible a la escasez"[227].

Aunque es preciso realizar esfuerzos para garantizar la distribución de las plusvalías generadas por la aglomeración, se debe comprender que por el sólo hecho de habitar en las ciudades donde éstas se generan los mismos habitantes capturan parte del valor agregado a través del sistema impositivo y la provisión de bienes y servicios públicos, culturales y políticos. Concebir el suelo urbano como la fuente de recursos para financiar el desarrollo de las ciudades oscurece su valor real, como Currie subrayaba en relación con George, tal vez el más destacado de los pensadores que consideraba que los impuestos sobre el suelo deberían ser los únicos[228]. Lo anterior no quiere decir que no se deban realizar esfuerzos para garantizar la distribución de las plusvalías generadas por la aglomeración, existiendo evidentemente ciudades que lo hacen de manera más equitativa e incluyente que otras.

Aunque la generación de valor es insuficiente para el desarrollo el desarrollo humano, desestimularla resulta contraproducente.

En el caso colombiano, la distribución de competencias en los diferentes niveles de gobierno determina la responsabilidad de los gobiernos municipales en el ordenamiento territorial y la gestión del suelo en materia intra-urbana, jugándose allí buena parte de las posibilidades de realizar un crecimiento económico que conduzca al desarrollo humano inclusivo y sostenible. A continuación se presentará un pequeño análisis del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para la ciudad de Bogotá y sus implicaciones en materia de desarrollo urbano.

---

227 CURRIE, L.: *Urbanización y Desarrollo. Un diseño para el crecimiento metropolitano*, Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), Bogotá, 1988. La negrilla no proviene de la cita original.

228 CURRIE, L.: *La política urbana en un marco macroeconómico*, Banco Central Hipotecario, Bogotá, 1982, p. 87.

EL POT EN BOGOTÁ

La Ley 388 de 1997 recoge la visión de la Constitución de 1991 en materia de política urbana y más específicamente en materia de ordenamiento territorial intra-urbano[229]. En ese orden de ideas, la Ley 388 establece que el ordenamiento del territorio se fundamentará en los principios de i.) la función social y económica de la propiedad; ii.) la prevalencia del interés general sobre el particular; iii.) la distribución equitativa de las cargas y los beneficios; iv.) la función pública del urbanismo; y v.) la democracia participativa[230].

En este escenario, la Ley 388 constituye un intento no sólo de abordar por primera vez los problemas urbanos de manera integral, sino de actualizar también la política urbana del país. En concreto, ésta se propone: i.) armonizar y actualizar la legislación vigente, adecuándola a los nuevos principios constitucionales y leyes sectoriales; ii.) establecer mecanismos que permitan al municipio promover un ordenamiento de su territorio que le permita el uso equitativo, eficiente y racional del suelo; iii.) garantizar que la utilización del suelo por parte de los propietarios se ajuste a la función social de la propiedad; iv.) promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, ambientales, administrativas y de planificación en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio; y, v.) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales[231].

La ley especifica además que estos objetivos y principios deberán hacerse operativos a través del ordenamiento territorial intra-urbano y, en particular, a través de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Estos son concebidos como "el instrumentos básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del desarrollo municipal. Se definen como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo"[232] . El POT resulta además primordial para la adecuada utilización y preservación de los recursos naturales y ambientales, no sólo porque determina los suelos de protección ambiental, sino también porque contiene lo que podríamos llamar el modelo de ciudad en términos urbanos en cuanto a la expansión y la densidad.

---

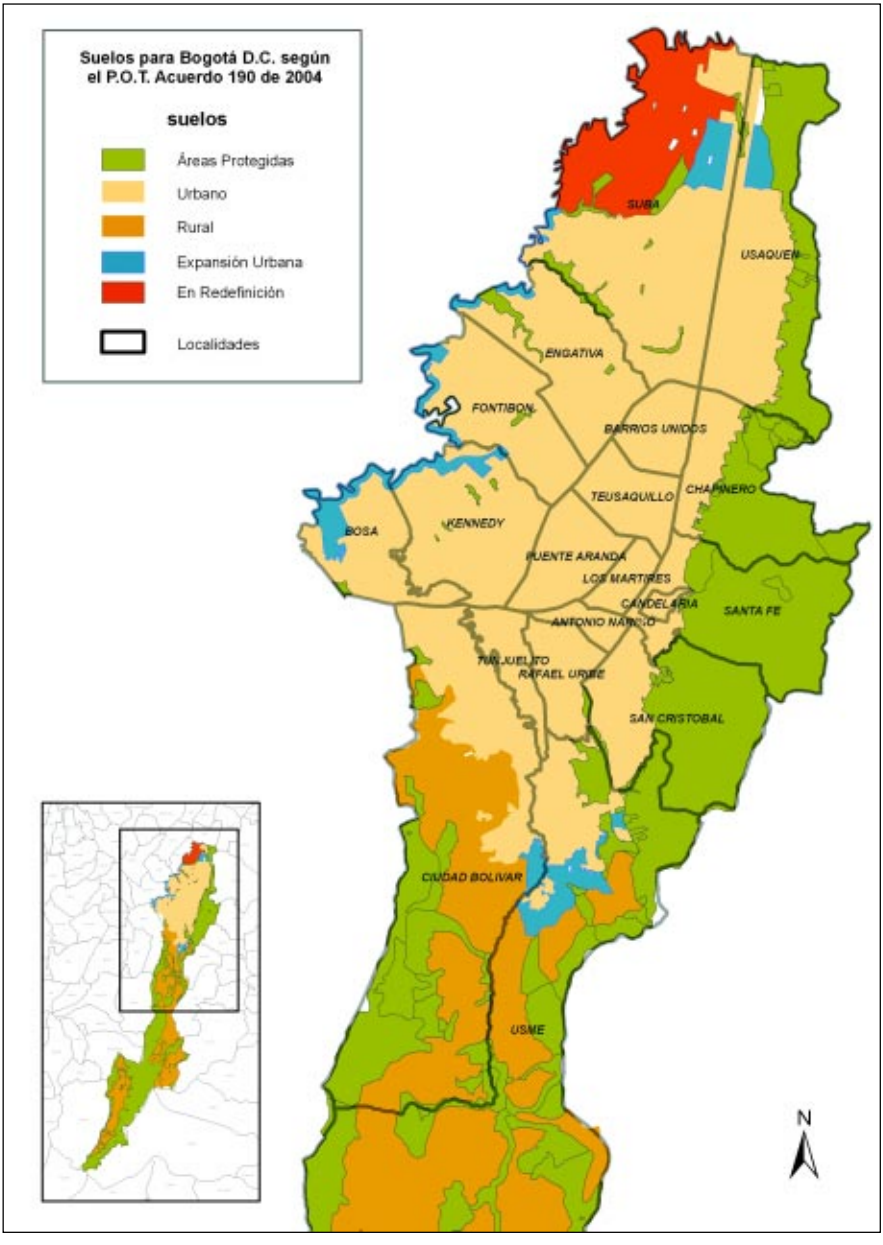
229 Para una evaluación y presentación pedagógica de ésta, vid.: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT): *Formulación y aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia. Una práctica colectiva hecha realidad*, UN-Habitat, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Escuela Superior de Administración Pública, y Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular, Bogotá, 2005.

230 REPUBLICA de COLOMBIA: Ley 388 de 1997, artículo 1.

231 Ibídem, artículo 2.

232 Ibíd., artículo 9.

A través del Decreto 190, Bogotá aprobó su plan de ordenamiento territorial en 2004. Ante su revisión por mandato de Ley, es fundamental llamar la atención sobre algunas dificultades. Su resolución ofrece una oportunidad inmejorable para seguir avanzando en la realización del derecho a la ciudad de todos sus habitantes. El mapa 8.1 ilustra el territorio bogotano y su instrumentalización de los usos del suelo de acuerdo con el POT vigente.



Mapa 8.1. Usos del suelo en Bogotá según el Decreto 190 de 2004 (POT vigente). En el sur de la ciudad la mayor parte del territorio se encuentra ocupado por zonas de protección ambiental y suelo rural, considerándose suelo de protección todo el costado al oriente del perímetro urbano desde los cerros orientales y existiendo en la periferia pequeñas zonas de expansión urbana. Fuente: POT. Elaboración: UN-Habitat/Colombia.

Con el fin de garantizar su articulación, el POT de Bogotá, aprobado a través del decreto 190 de 2004, jerarquiza los instrumentos de planeamiento, de acuerdo con sus propósitos, su escala de aplicación y su ámbito de decisión, de la siguiente manera:

1. Son instrumentos estructurantes de primer nivel los planes maestros de servicios públicos domiciliarios y de equipamientos, los cuales tienen un horizonte de largo plazo, constituyéndose en instrumentos que orientan la programación de la inversión y los requerimientos de suelo para el desarrollo de las otras infraestructuras y equipamientos.

2. Son instrumentos de segundo nivel los planes zonales, los planes de ordenamiento zonal, las unidades de planeamiento zonal (UPZ), los planes parciales y los planes de reordenamiento, precisando y ajustando de manera específica las condiciones del ordenamiento de territorios específicos.

3. Son instrumentos de tercer nivel los planes de implantación, los planes de regularización y manejo de usos dotacionales, y los planes de recuperación morfológica, que operan sobre porciones reducidas del territorio y permiten prevenir y mitigar los impactos generados sobre el entorno urbano inmediato.

El POT vigente excede los alcances de la Ley 388, al conceder carácter de norma estructurante a algunos elementos, como los planes parciales, las unidades de actuación urbanística, las plusvalías y el sistema de reparto de cargas y beneficios[233], que se contemplaban en la Ley 388 como de carácter general. Esto es sustantivo dado que, además de generar confusión por el solapamiento de normas, visible en el siguiente diagrama, sobre-regula el urbanismo de la ciudad, restringiendo los instrumentos para su gestión y creación y recreación continua.

233 Vid.: Ibíd., artículos 16, 28, 58, 60 y 149.

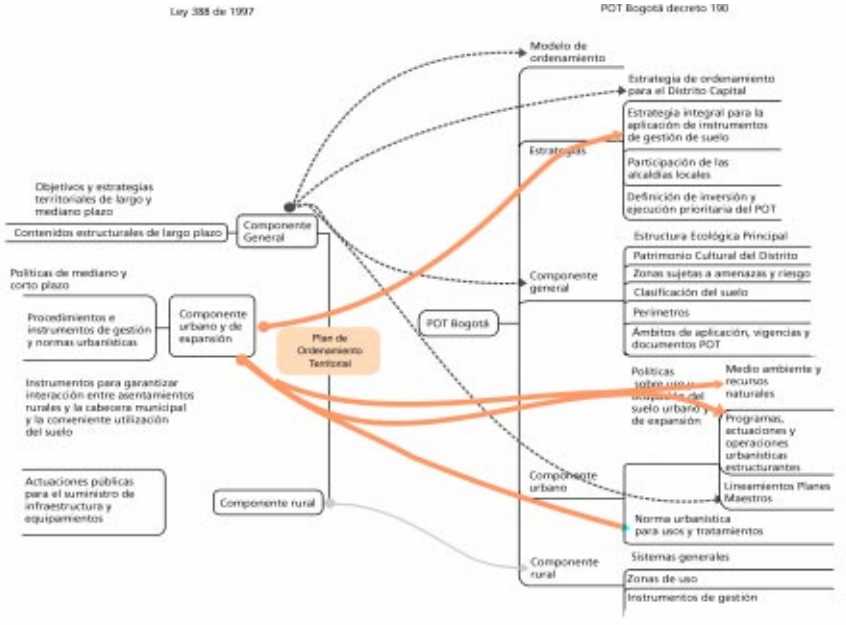


Diagrama 8.4. Ley 388 de 1997 y Decreto 190 de 2004 (POT vigente) de Bogotá. El POT de Bogotá ha complejizado los componentes del Plan de manera tal que éstos se elevaron normativamente, acarreando, como es evidente por ejemplo en los instrumentos de gestión del suelo, problemas para su comprensión y aplicación en la ciudad. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

Lo anterior, así como algunos desarrollos que se tratarán más adelante, es el resultado de una aproximación simplista sobre el mercado del suelo[234]. A través del denominado sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios, el POT vigente carga en efecto al sector de la construcción no sólo las cargas locales establecidas en la Ley 388, sino también algunas cargas generales de la ciudad, en el entendido de que éste captura unas rentas que son producidas por la aglomeración, y no por o junto con la acción de éste.

Esta tendencia a identificar el sistema de cargas y beneficios aplicado a las empresas como la fuente primaria de financiación de la ciudad implica, sin embargo, un sinnúmero de dificultades. Pone en riesgo, en primer lugar, el acuerdo político existente en torno a la Ley 388, y así sus avances normativos en el diseño de mecanismos concretos de regulación del mercado del suelo y de movilización de plusvalías. Pero resulta además contraproducente para los fines que en principio persigue. La omisión

234 Para una argumentación más amplia, vid.: GIRALDO, F.: "La mano invisible del Estado", en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *El uso del suelo. Un gran desafío para Bogotá*, Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, no. 4, PNUD, Bogotá, 2007.

del papel creador de valor agregado del sector privado en la ciudad lesiona, si no imposibilita, como establecimos de manera general algo más arriba y apreciaremos de modo más concreto más adelante, el funcionamiento del mercado, y así el acceso a los más pobres de una vivienda y un hábitat acordes con el derecho a la ciudad. Veamos a continuación con mayor precisión qué sucede en lo relativo a la captura de plusvalías en la ciudad. No se aboga por eliminar cargas al sector productivo, sino, al contrario, porque éstas se efectúen a través de una intervención global y no de una forma parcial y desarticulada con la tributación general de la ciudad y el territorio.

PLUSVALÍAS Y ESTRUCTURA TRIBUTARIA

Dado que, desde nuestra concepción, cualquier impuesto urbano captura una una porción del valor generado por la aglomeración, siendo una captura de plusvalías en su acepción más general, se debe comprender la estructura de ingresos de la ciudad[235].

De manera global, los ingresos corrientes de una ciudad pueden provenir de tres fuentes: los impuestos, como el predial, el de vehículos, la sobre-tasa a la gasolina, o el de industria y comercio; las transferencias, del gobierno nacional, acordes con el sistema general de participación y regalías, y de otras entidades del municipio; y los rendimientos financieros y de capital, las utilidades de las empresas industriales y comerciales, los recursos de crédito, y algunos extraordinarios, como la reducción de la participación municipal en ciertas empresas.

Mientras los impuestos estructurales son la clave del recaudo tributario, los coyunturales son fundamentalmente instrumentos de gestión.

En este orden, es posible distinguir dos tipos de plusvalías: las permanentes, o estructurales, y las transitorias, o coyunturales. Las primeras, que están vinculadas con la generación de economías de aglomeración, y así con un ordenamiento y una gestión urbana que las promuevan, constituyen la fuente de financiación más importante de las ciudades, destacándose, entre ellas, impuestos como el de industria y comercio y, sobre todo, el predial. Las segundas, relacionadas con el concepto más tradicional que las entiende solamente como el proceso de aumento

235 Se debe anotar que una mayor generación de valor producto de la aglomeración permite, en general, una mayor autonomía presupuestal, en el sentido de tener una menor dependencia de las transferencias de la Nación y disponer, por el contrario, de la capacidad de subsidiar, como en el caso bogotano, el desarrollo integral de ésta.

del precio del suelo urbano producto de la urbanización, están conformadas en Colombia por la contribución de valorización y las ligadas a la Ley 388 de 1997.

Señalado lo anterior, de manera general, los ingresos corrientes de Bogotá provenían en 2007 en un 48% de los impuestos propios del distrito, como el predial, el de industria y comercio, y el de valorización; en un 31% de los rendimientos financieros y de capital, las utilidades de las empresas industriales y comerciales, los recursos de crédito, y algunos extraordinarios, como la reducción de la participación distrital en la empresa de energía; y en un 21% de las transferencias, del gobierno nacional y otras entidades del distrito, y de las regalías.

Un análisis integral de las plusvalías en Bogotá requiere observar por ello al menos la relación del recaudo proveniente del impuesto predial, la contribución de valorización y las plusvalías vinculadas a la Ley 388. Este ejercicio destaca que mientras la valorización es una fuente importante en coyunturas particulares, como ocurrió con la contribución aprobada en el año 2005, las plusvalías de la Ley 388 son, como se puede en principio suponer, un instrumento, no de recaudo, sino de gestión.

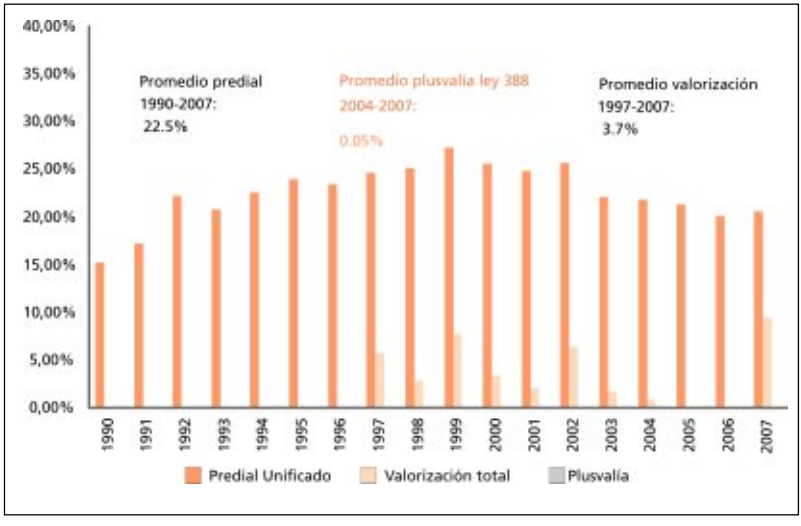


Gráfico 8.1. Participación en los ingresos corrientes de algunas fuentes fiscales en Bogotá. 1990-2007. De las fuentes de ingreso relacionadas con el suelo urbano, la más importante es indudablemente el impuesto predial, seguido en algunas coyunturas específicas por la valorización, encontrándose, finalmente, con una participación poco significativa, las plusvalías relacionadas con la Ley 388 de 1997. Fuente: Secretaría de Hacienda. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

En este sentido, es notorio que el fin en términos tributarios de la gestión del suelo urbano no consiste en el recaudo puntual y transitorio de uno de los tantos sectores económicos que se benefician de la aglomeración, sino en potenciar la dinámica impositiva a través, por ejemplo, del impuesto predial y el impuesto de industria y comercio, que reflejan la generación del valor agregado. No sería descabellado en este sentido que, en aras de la gestión, el gobierno realizara inversiones urbanas sin imponer a los propietarios cobros por el valor que esas inversiones les generaran, dado que las externalidades que éstas produzcan pueden permitir recuperar, mediante el crecimiento generalizado, la inversión total e incluso algo más que ella. Lo anterior no quiere decir que no se deban cobrar las plusvalías urbanas, sino que ellas son, más que un objetivo en sí mismo, un medio para lograr una gestión urbana más eficaz.

Quizás una de las grandes dificultades para comprender adecuadamente este importante mecanismo es la división que hace la Ley 388 entre la plusvalía proveniente de la incorporación de suelo rural a suelo urbano, que debe recibir un tratamiento casi de principio, negociando, de acuerdo con las posibilidades políticas, su monto, y las generadas por cambio de uso y densidad a través de la norma urbana, que deben gestionarse con el sector privado en función de las directrices de política de la ciudad, en cabeza de su Alcalde, sin omitir el acuerdo metapolítico de nuestra constitución, que no sólo habla de un Estado social, sino de una economía mixta que lleva a una compleja fórmula de gestión contenida en la política urbana del "salto social" que dio lugar a la Ley 388 de 1997: "tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario"[236].

Diversos actores convienen en estas consideraciones. El *Informe de Desarrollo Humano 2008. Bogotá, una apuesta por Colombia*, por ejemplo, afirmaba a este respecto que "a pesar de todas las bondades de la Ley 388, en Bogotá la gestión del suelo urbano ha sido ineficaz. Parecería como si el Gobierno local, los concejales y la ciudadanía no fueran conscientes de la potencialidad de los instrumentos ofrecidos por la norma tanto en materia fiscal como en materia de desarrollo urbano"[237].

Muchos de los actores que acentúan esto no parecen ser conscientes, sin embargo, de sus implicaciones. El mismo Informe que afirma lo anterior defiende, en cambio, algunas de las conclusiones formuladas por la Misión del Hábitat para Bogotá, como la concepción del suelo urbano como fuente primordial de financiación del desarrollo urbano, que han llevado a la inoperancia que al tiempo se critica.

Es imprescindible subrayar en esa línea que la Ley 388 ofrece instrumentos de gestión en materia intra-urbana, careciendo, en cambio, de algún tipo de competen-

---

236 REPÚBLICA de COLOMBIA: Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. *El salto social*, Bogotá, 1994.

237 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe de Desarrollo Humano 2008. Bogotá, una apuesta por Colombia*, PNUD, Bogotá, 2008, p. 72.

cias para el ordenamiento inter-urbano. La no comprensión de esta limitación, de las características de las distintas fuentes de financiación y del papel del empresario ha permitido que las plusvalías que se habrían podido capturar directamente, particularmente aquellas derivadas de la incorporación de suelos al perímetro urbano, se hayan escapado en Bogotá hacia la vecindad.

De allí que en los municipios aledaños a la ciudad se venga presentando un boom inmobiliario, en el marco del modelo de ciudad región planteado desde el POT, sin que se capturen en la ciudad ni en la conurbación las rentas que ésta genera. El aumento de las licencias en algunos de los municipios se puede ver a continuación[238].

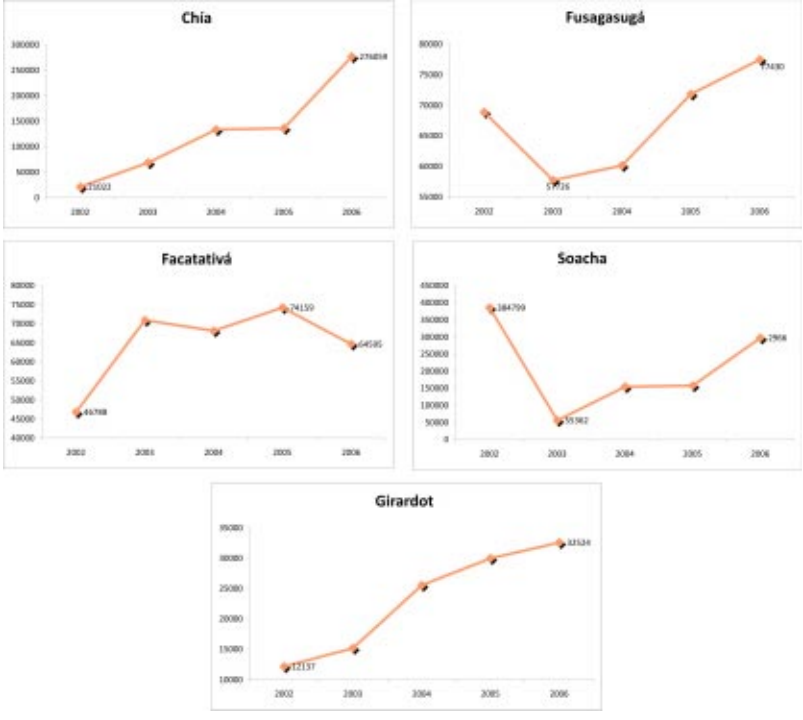


Gráfico 8.2. Evolución de licencias de construcción en algunos municipios cercanos a Bogotá. 2002-2006. La confusión e inacción de las intervenciones públicas, los procesos de conurbación y el boom inmobiliario, han provocado que en los municipios vecinos de Bogotá se haya producido recientemente un incremento de las licencias y de la actividad constructora. Fuente: DANE. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

238 Es imprescindible precisar que, si en el capítulo 3 nos referimos al crecimiento demográfico de los municipios aledaños, ahora reflexionamos en términos inmobiliarios. Aunque estas dos variables no son equivalentes, puesto que el aumento de las licencias no indica que se ejecuten las obras previstas, y éstas pueden referirse a distintos tipos de equipamientos, no sólo a la vivienda, ambas están estrechamente relacionadas.

Lo ocurrido en Bogotá y los municipios del occidente de la Sabana ilustra muy claramente las dificultades que pueden producirse cuando la Ley 388 de 1997 se gestiona de una forma incoherente con los principios teóricos y prácticos que dieron lugar a su nacimiento. Las tierras de la Sabana se está valorizando aceleradamente porque la expansión de Bogotá -promovida problemáticamente a través del concepto de ciudad región- se ha venido realizando no sólo de una forma desarticulada de la concepción institucional y política prevaleciente en el país, sino, lo más grave para la ciudad, a través de un modelo inconsistente de política urbana que si, por un lado, privilegia una ciudad compacta, de alta densidad y policéntrica, como la que se debe construir para lograr la sostenibilidad urbana, social y ambiental, estimula, por otro, una ciudad extensa como la que plantea la política urbana del gobierno nacional a través de los denominados macroproyectos, que no sólo llevan a una ciudad extensa y de baja densidad, muy dependiente del transporte, sino que propician un "vacío" legal y una falta de coordinación vertical del Estado que favorece el enriquecimiento sin causa de los nuevos empresarios de la política que hacen lo que siempre han hecho: capturar al Estado para su propio beneficio.

Las deficiencias en la gestión intraurbana y la generación de expectativas de ordenamiento interurbano sin correlativo legal generan una conurbación extensa y polarizada.

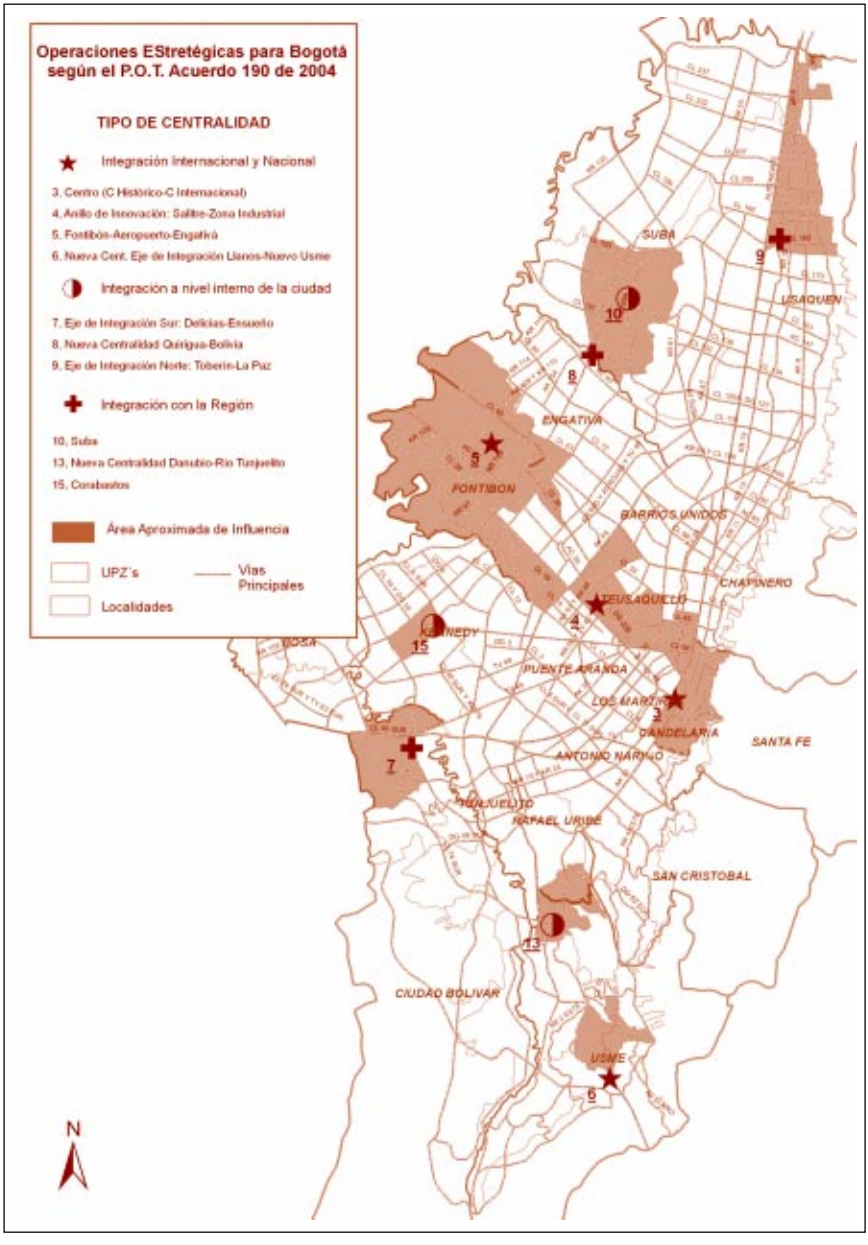
En lo relativo a la gestión del suelo, la financiación de la Administración ha de hacerse, en suma, con la cabeza. Pretender conseguir mayores recursos sobredimensionando las cargas que se imponen a un sector de la economía resulta contraproducente. Estas prácticas dificultan el funcionamiento del mercado, reduciendo el nivel de actividad y estimulando, y no moderando, el incremento del precio del suelo por metro cuadrado, lo que hace doblemente difícil alcanzar el noble objetivo de cualquier política de vivienda y desarrollo urbano: garantizar el derecho a la ciudad, y por tanto a la vivienda, de todos los habitantes, incluidos los de menores ingresos. La ausencia de cohesión fiscal del Estado -Nación y municipios- obstaculiza además la obtención de los recursos necesarios para continuar mejorando la infraestructura de la ciudad.

A continuación se enunciarán y analizarán brevemente las principales intervenciones a las que en materia urbana se ha comprometido la ciudad, en la medida en que la forma en que ellas se desarrollen determinará buena parte de la sostenibilidad del proyecto de ciudad en el que se ha venido avanzando y sobre todo se pretende avanzar.

OPERACIONES ESTRATÉGICAS Y OTRAS INTERVENCIONES[239]

El artículo 25 del POT define el concepto de operación estratégica. De acuerdo con éste, éstas se encuentran constituidas por aquellas actuaciones, acciones urbanísticas, instrumentos de gestión urbana, e intervenciones económicas y sociales que se consideran fundamentales para consolidar la estrategia de ordenamiento territorial del distrito prevista en el POT[240]. A través del artículo 26, el POT identificó y priorizó las siguientes actuaciones[241].

239 Los autores agradecen a David Buitrago su colaboración en el desarrollo de este apartado.
240 ALCALDÍA MAYOR de BOGOTÁ: Decreto 190 de 2004, Plan de Ordenamiento Territorial, Alcaldía de Bogotá, 2004. artículo 25.
241 Ibídem, artículo 26.



Mapa 8.2. Operaciones estratégicas de Bogotá según el Decreto 190 de 2004 (POT vigente). El POT de Bogotá identifica diez operaciones estratégicas fundamentales para la integración internacional, nacional, regional o interna y así el desarrollo de la ciudad. Fuente: POT. Elaboración: UN-Habitat/Colombia.

El Artículo 284, que trata de los Programas Estructurantes, define, por su parte, las actuaciones que debe impulsar la administración distrital en cuatro temas relevantes para el desarrollo de la ciudad, hallándose entre estos el habitacional, que incluye producción de vivienda, fortalecimiento y consolidación de barrios residenciales, mejoramiento integral de barrios y reasentamientos humanos. Para el cumplimiento del objetivo previsto, el Distrito debe adoptar acciones que permitan diseñar mecanismos que conduzcan a la adquisición, adecuación y oferta de suelo apto para la ejecución de los programas habitacionales en el Distrito, promoviendo actuaciones urbanas integrales, en suelo nuevo o ya disponible[242].

De la misma manera, los parágrafos del artículo 26 establecen que "el componente urbanístico de las operaciones estratégicas se formula mediante planes zonales. Las determinaciones de los mismos serán adoptadas mediante decretos reglamentarios, y precisarán y ajustarán las normas contenidas en las UPZ correspondientes, para las áreas objeto del plan zonal»[243].

La estrategia del Distrito se basa en que la Secretaria de Planeación Distrital reglamente los mecanismos que garanticen que el precio del suelo a destinar a VIS se mantenga en el caso de que se opte por trasladar la obligación por fuera de las zonas con tratamiento de desarrollo. Los proyectos de infraestructura enunciados aportan al desarrollo de las operaciones estratégicas, y por esta razón constituyen el escenario de base para la puesta en marcha de la estrategia de ordenamiento territorial en el corto plazo del POT.

Las últimas administraciones han dado prioridad a cuatro operaciones: Usme, Norte, Centro y Aeropuerto. Es importante anotar que mientras las dos primeras pretenden definir los parámetros para el uso de las principales zonas de suelo de expansión de las que dispone actualmente la ciudad, las dos posteriores buscan intervenir dos centralidades económicas y de conectividad fuertemente consolidadas, por lo cual resultan determinantes para la ampliación de la capacidad de generación de economías de aglomeración y, por lo tanto, de valor agregado, así como de la capacidad para que los beneficios de este se distribuyan de manera equitativa e incluyente. A continuación se presentarán brevemente cada una de ellas, así como algunas otras apuestas en materia de gestión urbana.

OPERACIÓN ESTRATÉGICA DE USME

De acuerdo con el POT vigente, el área rural del Distrito es de 122.256 has y el área de expansión de cerca de 6.000 has. En ese contexto, el Plan Zonal de Usme,

242 Ibíd., artículo 284.
243 Ibíd., artículo 26.

que se desarrolla en la Operación Estratégica Nuevo Usme, contiene un área de expansión de 800 has, que equivalen al 0.49% del suelo rural del Distrito y al 3% del área rural de Usme. Particularmente la Operación y el Plan Zonal se adoptaron mediante el Decreto 252 de 2007, estimándose que albergue alrededor de 55.000 viviendas y cerca de 177.000 habitantes.

En términos urbanísticos, la zona se concibe como un eje de integración de la ciudad con los Llanos Orientales, a través del desarrollo de una nueva centralidad a lo largo de la Autopista al Llano, promoviendo la oferta de vivienda, servicios urbanos y actividades productivas en suelos urbanos y de expansión, además de convertirse en un borde urbano-rural y de control a la expansión informal que permita la conservación de la estructura ecológica principal, poniendo en juego la capacidad de integración y aplicación de los instrumentos de gestión urbana por parte de las entidades del distrito.

Aunque su planeación, que buscaba poner en práctica los instrumentos de gestión del suelo diseñados en la Ley 388 de 1997, cumple un poco más de diez años, el Plan no fue aprobado sino a finales del 2007 mediante el Decreto mencionado. Esta demora y la forma en que fue planeado, excluyendo de las discusiones a buena parte del sector privado, evidencian, sin embargo, la precariedad del acuerdo y la fragilidad de liderazgo político que lo sustenta, poniendo de relieve grandes dificultades para que sea una realidad en un tiempo razonable y con los resultados esperados.

OPERACIÓN ESTRATÉGICA DEL NORTE

El Plan Zonal del Norte fija el derrotero urbanístico para desarrollar cerca de 2000 hectáreas en el sector comprendido entre la calle 170 y La Caro, en sentido Sur - Norte, y entre los Cerros Orientales, la futura Avenida Low Murtra y la Avenida Longitudinal de Occidente, en sentido Este-Oeste, buscando impartir orden y planeación a una zona en la que se prevé que cerca de 170.000 personas se ubiquen en los próximos años. La Secretaria de Planeación Distrital ha señalado al respecto que en ese área hay una disponibilidad de 3.642.000 metros cuadrados para vivienda nueva, lo que representa cerca de 48.700 unidades para los estratos 3 a 6 y alrededor de 13.000 unidades de interés social.

Aunque su desarrollo se prescribió en el artículo 48 del Decreto Distrital 190 de 2004, estableciéndose la necesidad de formular y adoptar en el corto plazo planes de ordenamiento zonal en cada una de las áreas de expansión y áreas urbanas con grandes porciones de suelo sin desarrollar, haciendo referencia explícita al sector norte[244],

244 Éste establece en particular que "la Administración Distrital en el corto plazo delimitará y elaborará los planes para el ordenamiento zonal del área de expansión de Usme y para el sector norte del Distrito Capital, los cuales servirán de base para la adopción de los planes parciales". Ibíd., artículo 48.

en diciembre de 2007 se venció el plazo establecido sin adoptarse, ni aún hasta ahora, año y medio después, el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte.

Es preciso tener presente en todo caso que el desarrollo de esta zona implica considerables riesgos desde el punto de vista ambiental, tanto por suponer una extensión del nucleo poblado, y aumentar así el carácter disperso de la ciudad, como por el hecho de que la Reserva Forestal Regional del Norte no ha sido todavía delimitada por la CAR, entidad a la que le corresponde hacerlo, por encargo del Ministerio de Medio Ambiente, no incluyendo el proyecto de decreto hasta ahora conocido lineamientos de ordenamiento para la protección de la zona de reserva.

Existen, en este escenario, dos grandes posiciones respecto a la conveniencia de aprobar el Plan Zonal del Norte en las condiciones actuales. La primera afirma que el POZ Norte debe ser adoptado en el estado en el que se encuentra actualmente, dado que, pese a hacerlo con base en criterios técnicos, jurídicos y de política pública, se han sobrepasado todos los tiempos previstos por la norma y se está obstaculizando el desarrollo de una zona importante para la ciudad. En este sentido, se argumenta que la implementación del POZ Norte es indispensable para la gestión y trámite de los instrumentos de planeamiento urbano que generarán el desarrollo de este sector, siendo esto decisivo no sólo por el interés particular e intrínseco de quienes son propietarios de terrenos en dichas áreas, sino también por el interés general de la ciudad, que redunda en desarrollo y ordenamiento urbano integral, concretando las políticas y fines del Plan de Ordenamiento Territorial. No hay que olvidar que el 65% del área está en la actualidad construida y que las construcciones continúan sin ningún orden.

La segunda sostiene, en cambio, que su aprobación debe postergarse hasta que el proceso de revisión del POT redefina el modelo de ciudad por el que se pretende apostar, dados los altos riesgos, en términos de expansión urbana y de costos ambientales, que implica su implementación, arguyéndose además que no aportará mayores soluciones en términos de provisión de Vivienda de Interés Prioritario, sobre todo si se tiene en cuenta la magnitud del déficit.

Lo que se hace evidente, en cualquier caso, es que el vacío jurídico en el que se encuentra fomenta en esa zona una ilegalidad que es a todas luces perjudicial. En este sentido, se deben definir con celeridad la orientación política y los tratamientos generales en materia de ordenamiento que dicha decisión implique para esta zona de expansión.

OPERACIÓN ESTRATÉGICA DEL CENTRO HISTÓRICO

Los artículos 1, 8, 63 y 160 del POT hacen referencia al Centro Histórico. El primero de ellos señala que Bogotá debe avanzar hacia un modelo de ciudad región diversificado, con un centro especializado en servicios, haciendo énfasis en el equili-

brio y la equidad territorial. El artículo 63 consagra por su parte que se busca consolidar el Centro Histórico como espacio económico, social, cultural, hospitalario, de servicios y universitario de la región y el país. El Artículo 160 fija que el Centro debe constituirse en un sector en donde se valore y reconozca el patrimonio tangible e intangible, garantizando su permanencia como símbolo de identidad distrital, y pretende dar cabida a cerca de 23.000 viviendas de interés social, en el marco de un proceso de renovación urbana masiva y de utilización de los predios pendientes de desarrollar.

En ese sentido el Artículo 8 del Plan de Ordenamiento Territorial consagra, de acuerdo con la política de competitividad, la obtención para el Centro de inversión privada por medio de proyectos de renovación urbana, con la participación de la inversión pública, para consolidarlo como el centro de la red regional de ciudades. El esquema se formula sobre la base de un componente de inversión pública que en el mejor de los casos no sobrepase el 20% del total de la inversión requerida, lo cual conlleva en su implementación una gran dificultad.

Los esfuerzos de la administración distrital por promover la concentración de inversión en esa área han sido sin embargo infructuosos. Es por ello urgente redoblar los estímulos para la conformación de asociaciones público-privadas, priorizando al tiempo la permanencia y participación de los actuales habitantes de la zona.

DECLARATORIA DE DESARROLLO PRIORITARIO

Entre sus instrumentos, la Ley 388 de 1997 establece en el artículo 52 la posibilidad de realizar la declaratoria de desarrollo prioritario, precisando las características del proceso de enajenación forzosa en subasta pública que se deriva del incumplimiento eventual de la función social de la propiedad que se establezca en los Planes de Ordenamiento Territorial.

A este respecto, el decreto distrital 190 de 2004 prevé el uso de vivienda unifamiliar múltiple para cualquier estrato, sin realizar especificación alguna respecto al uso de vivienda de interés social o de interés prioritario, no estableciendo sino la previsión de que el 20% del suelo del conjunto de los proyectos se dedique a éstas.

La resolución 147 de 2008 de la Alcaldía de Bogotá vulnera estas disposiciones legales[245]. En primer lugar, establece en forma expresa la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria de ciertos predios sin tener la fuerza legal vinculante para

245 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Resolución 147, Bogotá, 2004.

ello, ya que ésta le corresponde a la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial y no a una resolución.

En segundo lugar, especifica que podrán ser objeto de enajenación forzosa los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, que, habiendo sido declarados como de desarrollo prioritario, no se urbanicen en el uso específico, y, en particular, de vivienda de interés social y de interés prioritario, que señale la resolución dentro de los dos (2) años siguientes a su declaratoria, lo que es inconsistente con el POT de Bogotá. Éste, como vimos, declara la necesidad de urbanizar el lote, mas no de construir específicamente vivienda de interés social o prioritario.

Lo anterior debería ser abordado en la revisión integral del POT de Bogotá que se adelanta en la actualidad, dado el riesgo de que la no consideración en éste de instrumentos como la declaratoria de desarrollo prioritario conduzca a modificaciones no prevista en la implementación del POT acordado. De la misma manera, se deben prever las partidas presupuestales que puedan ser requeridas en caso de que los propietarios de los terrenos que han sido declarados de desarrollo prioritario no hagan uso de dichos terrenos y éstos no sean adquiridos en los procesos de subasta, especialmente en la coyuntura de crisis económica mundial y local en la que, como veremos con mayor detalle en el último capítulo, nos hallamos inmersos.

DERECHOS DE PROPIEDAD Y COSTOS DE TRANSACCIÓN EN LOS AVALÚOS

Uno de los aspectos más problemáticos en el desarrollo urbano de Bogotá consiste en la forma en que se vienen interpretando los derechos de propiedad y, por lo tanto, los instrumentos de expropiación y enajenación de terrenos e inmuebles, en el sentido de generar unos costos económicos y de transacción que resultan con frecuencia demasiado onerosos.

El recurso tardío al avalúo administrativo y frecuente al judicial por parte de la Alcaldía suele derivar, en efecto, en unos plazos y unos precios que lesionan por su volumen el patrimonio público y los objetivos de la política distrital. Es conveniente recordar en este sentido que, a diferencia de la expropiación administrativa, en la que la intervención del juez es eventual, sujeta a que el propietario afectado recurra la resolución administrativa, y el plazo promedio es de seis meses, la expropiación judicial tiene un costo presupuestal y social elevado, dada la demora de hasta cinco años que presenta la resolución de los procesos y de hasta dos años la entrega real y material del inmueble, lo cual desdibuja cualquier proyección financiera y presupuestal y el cumplimiento de metas sociales en los programas de gobierno distrital, especialmente en lo relativo al acceso de las poblaciones más vulnerables a viviendas de interés prioritario.

La misma administración, a través de Metrovivienda, llama la atención sobre las diferencias abismales que se presentan entre los avalúos de oferta que genera el municipio y los avalúos resultantes de los juzgados después de los respectivos procesos de expropiación por la vía judicial, al subrayar que, en el caso particular de los predios de la ciudadela El Porvenir, promovida por Metrovivienda, la diferencia en dichos avalúos alcanzó el 229%[246].

Estos "sobrecostos" pueden ser explicados por la tendencia de los jueces a fallar a favor del propietario del suelo en reconocimiento de sus derechos de propiedad y omisión de su función social, pero también por la negligencia de las instituciones públicas de Gobierno en la realización de unos avalúos de oferta excesivamente elevados, por las valoraciones subjetivas de usos del suelo y el potencial de edificabilidad, obstaculizando el proceso de negociación con los propietarios hasta el punto de obligarles a menudo a someterse a los costos de transacción de un proceso judicial y eventualmente a los sobrecostos de un fallo favorable al propietario[247]. Aunque no es claro si los avalúos judiciales están sobrevalorados o los avalúos de oferta subvalorados, lo que parece inequívoco es que los procesos de negociación con los propietarios no están siendo efectivos, siendo éste el objetivo de los instrumentos de la Ley 388.

Los instrumentos de gestión del suelo de la Ley 388 de 1997 buscan promover la asociación público-privada en el marco de una economía mixta.

Todas las anteriores situaciones acentúan la forma inadecuada en que se están utilizando en Bogotá los instrumentos de gestión del suelo previstos en la Ley 388, la cual buscaba promover la asociación público-privada, en el marco de una economía mixta, de manera que se pudiera garantizar un urbanismo de calidad, equitativo e incluyente, signado por la excelencia de sus atributos físicos y la realización del derecho a la ciudad. El acceso a una vivienda digna era uno de los objetivos primordiales de la Ley en cumplimiento del artículo 51 de la Constitución Nacional. Veremos a continuación su situación en la ciudad.

246 CASASFRANCO, M. V. Y ARCOS, O.: *10 años de Metrovivienda. Modelos de gestión del suelo, vivienda y hábitat*, Metrovivienda, Bogotá, 2007, pp. 39-40.

247 La Corte Constitucional, mediante sentencia C-107/02, determinó que "difícilmente el precio indemnizatorio puede hacerse de manera abstracta y general, sin tener en cuenta el contexto de cada caso, sino que requiere la ponderación de los intereses concretos presentes en cada situación, para que el valor de la indemnización corresponda en realidad a lo que es justo". CORTE CONSTITUCIONAL: Sentencia C-107/02, Bogotá, 2002.

8.2 LA VIVIENDA EN BOGOTÁ

Lo primero que se debe anotar desde la concepción de nuestro marco analítico, desarrollado en el capítulo II, es que aunque el hábitat no se agota en ella, la vivienda es un eje decisivo de éste, sin el cual es inconsistente estudiarlo e imposible entenderlo. En realidad, hábitat y vivienda son, de hecho, irreductibles e inseparables.

Vale la pena precisar que podemos identificar tres tipos de aproximaciones, relacionadas y articuladas entre sí, de la vivienda, como se puede observar en el diagrama número 2.2 del capítulo II:

i) La vivienda desde el punto de vista filosófico-político, como eje constitutivo del hábitat ligado al proceso de hominización y de creación de la ciudadanía, siendo esencialmente un concepto político no fácilmente conmensurable.

ii) La vivienda en términos estadísticos, que hace parte del entorno próximo y es utilizada en los Censos, las Encuestas de Hogares y las de Calidad de Vida, etc., estando asociada con categorías como la cuadra, la manzana o la UPZ, siendo específicamente la vivienda el lugar donde habitan los hogares objeto de estudio.

iii) La vivienda como atributo de la ciudad que es objeto de la política pública, estando sujeta al comportamiento del Mercado (oferta y demanda) y del Estado (impuestos, regulación, etc.) como instituciones centrales de la sociedad contemporánea. En ese contexto, la vivienda es definida como un bien de "valor social", es decir, un bien que es simultáneamente un derecho y una mercancía o, en términos de Amartya Sen, un bien de mérito.

Lo anterior hace de la vivienda un bien complejo que se diferencia del resto de los bienes de la economía en varios aspectos, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- La producción de vivienda nueva constituye un pequeño porcentaje de la oferta total, que se encuentra representada por el stock total de viviendas.

- Cuando se adquiere, se adquiere y a su vez se valora todo el entorno próximo: la localización, la accesibilidad, la seguridad, el acceso a bienes y servicios culturales, educativos, de salud, etc. Es decir, se adquiere la posibilidad de habitar una ciudad particular, con las economías y deseconomías propias, así como los componentes no sólo de la vivienda, sino del entorno ligado a su localización.

- Tiene el elemento del diseño arquitectónico, que hace que parte del proceso de producción sea un proceso de creación, lo que en algunos casos hace que adquiera semejanzas con la valoración y características de los bienes culturales.

- Es un bien no transable, en el sentido de que, al ser un bien localizado físicamente, no puede ser importado o exportado. Sin embargo, de una forma diferente a la señalada, aunque poco observada, adquiere transabilidad al volverse fungible a través del sistema financiero y de capitales[248].

- La heterogeneidad es tal que incluso hay una buena cantidad de viviendas que son únicas, aunque existe otra buena cantidad de sustitutas que compiten entre sí en el mercado.

- Su adquisición se puede realizar para varios fines, como uso, renta, inversión, demostración, especulación, varias de ellas, combinaciones o todas a la vez, no siendo la disposición a pagar independiente de éstos.

La vivienda es un bien complejo que se diferencia en varios aspectos del resto de bienes de la economía.

- Al tener un precio tan alto con relación a los ingresos, el papel del crédito es prácticamente imprescindible.

- Es un bien de mérito, es decir, un bien que es a su vez un derecho y una mercancía.

La complejidad de la vivienda como bien, que le distingue en varios aspectos de la mayoría de los otros bienes y servicios, complejiza la operación del Estado. En su producción y consumo, es decir, en su oferta y su demanda[249], intervienen una multiplicidad de elementos, muchos de los cuales son y deben ser objeto de la intervención del Estado. Como se enfatizó en el libro *Hábitat y el desafío de las microfinanzas*, el modelo de equilibrio general es de suma importancia a estos efectos, en tanto permite una adecuada comprensión del sistema económico, al dar cuenta no sólo de cómo se interrelacionan los mercados y cómo se afectan mutuamente, sino al ofrecer también una aproximación a los impactos de choques externos o decisiones de política[250].

---

248 Un desarrollo interesante en esta dirección se puede consultar en: DE SOTO, H.: *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*, El Comercio, Lima, 2000.

249 La oferta representa el comportamiento de los productores de un bien o servicio, e indica la cantidad que será ofrecida a cada precio posible. De forma general, la oferta, además del precio por el bien o servicio, está determinada por los costos de producción, las normas y regulaciones, y otras variables que afecten la producción, como puede ser el clima. Por su parte, la demanda representa el comportamiento del consumidor, o consumidores, indicando específicamente qué cantidad de un determinado bien se adquiere, dado un precio por unidad de producto. Además del precio, la cantidad demandada está determinada por los gustos o preferencias del consumidor (lo cual incluye todo el comportamiento psicológico de los agentes); la disponibilidad de información; los precios de los otros bienes; los ingresos; y/o las normas y regulaciones del gobierno, entre otras.

250 BATEMAN, A., FERRARI, C. Y GIRALDO, F.: *Hábitat y el desafío de las microfinanzas*, UN-Habitat, Bogotá, 2008. En el epílogo se presentará un modelo de equilibrio general computable para la ciudad de Bogotá y poder tener una idea de las tendencias que se pueden presentar en los próximos años en la economía bogotana.

Dadas las particularidades de un bien como la vivienda y que es de la tercera aproximación de la que se va ocupar el presente análisis, un primer elemento para la comprensión de ésta en Bogotá es un breve análisis de la evolución del sector en el país y la ciudad.

EVOLUCIÓN DEL SECTOR DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA Y BOGOTÁ

Es necesario distinguir al respecto los cambios al interior del sistema habitacional y los cambios de sistema o cambios estructurales, en tanto dentro de las decisiones existen unas que podrían llamarse cotidianas y otras que se tornan trascendentales. Mientras las primeras generan cambios al interior del sistema, las segundas implican procesos que modifican de manera profunda e irreversible la forma en que se producen las relaciones entre los agentes, dando lugar a una discontinuidad de la simetría temporal o bifurcación. Al revés que en los primeros, en estos últimos se crea, en efecto, una situación de desequilibrio e inestabilidad que abre un mundo de posibilidades inverosímil cuando el sistema ya se encuentra establecido.

En el periodo 1930-2008, sobresalen en Colombia tres cambios de este tipo[251]:

1. Creación de una institucionalidad estatal. Con el fin de desarrollar el mercado inmobiliario, durante la primera mitad del siglo XX el Estado creó diferentes entidades para la atención de las soluciones habitacionales: el Banco Central Hipotecario (1936), la responsabilidad asumida por el Instituto de Crédito Territorial en aspectos urbanos (1942), la Caja de Vivienda Militar (1947) y el Fondo Nacional de Ahorro (1968).

2. Creación del sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC). Bajo el propósito de acelerar la tasa de crecimiento general de la economía, se concentraron esfuerzos en el sector de la construcción, considerado como un sector líder porque podía ser estimulado exógenamente, es decir, en forma independiente de la tasa general de crecimiento, canalizando hacia él ahorros de la economía a través de la intervención del Estado en el sistema UPAC. De tal modo, se produjo un cambio fuerte en el modelo de intervención, otorgándose mucho más protagonismo al sector privado.

3. Apertura económica e implementación de una nueva Constitución. La nueva Constitución instituyó un Estado Social de Derecho y le dio carácter de bien

---

251 Para un análisis detallado de dichos cambios, vid.: BATEMAN, A., FERRARI, C. Y GIRALDO, F.: "Ingresos y vivienda para todos" en: *Hábitat y financiación. Una estrategia para la lucha contra la pobreza*, UN-Habitat, MAVDT, DNP, First Initiative, Bogotá, 2007.

meritorio a la vivienda social. Ordenó también que el Banco de la República fuera una entidad autónoma e independiente cuya misión fundamental consistiera en proteger el poder adquisitivo de la moneda, dejando sin base el crédito de fomento, que empezó a debilitarse. Por esta vía se produjo el desmonte del sistema UPAC, al cambiar de la banca de desarrollo y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) a un modelo de banca múltiple donde los recursos del crédito hipotecario debían competir con los de los otros sectores. Habría que anotar que este modelo de operación se ha sumido en crisis con el reciente crac financiero y más específicamente con el fracaso del sistema de operación múltiple que, por ejemplo, representa el Citigroup.

La crisis, que implicó el abrupto cambio del sistema UPAC y que se materializó a finales de la década de los noventa causó la sensación de que el nuevo UPAC no era conveniente, generándose un fuerte debate acerca de lo que se debía hacer. La Corte Constitucional ordenó, dada la magnitud de la crisis y el efecto que había tenido sobre un gran número de deudores, y en respuesta a una acción de tutela interpuesta en contra del sistema UPAC existente, su revisión y el recálculo de los saldos de los deudores, lo que constituía, junto con la ley 546 de 1999 (ley marco de vivienda), los primeros intentos por reconstruir un sistema habitacional.

En ese contexto, el UPAC (denunciado por Currie como unidad de poder adquisitivo inconstante) fue reemplazado por la UVR (Unidad de Valor Real), la cual variaba, de forma similar al UPAC de los inicios, con la inflación. Fue un esfuerzo por volver al pasado, pero sin comprender que no existían ya los instrumentos que complementaban y hacían exitoso el sistema.

Después de crear el mercado de la vivienda para las clases medias y altas, el Estado debe concentrarse en profundizar el acceso de los más pobres a un hábitat digno.

Desde entonces, el sistema ha permanecido en un limbo institucional, cubierto tal vez por unos esfuerzos en materia de subsidios a la demanda que no han permitido que las políticas lleguen, sin embargo, como veremos más adelante, a los hogares con menores recursos.

El rol protagónico del Estado es lo más sustantivo de este proceso histórico. Ha sido en efecto mediante la intervención del Estado cómo se ha creado el mercado[252], es decir, conformando las políticas públicas las condiciones para que el sector privado

252 Polanyi lo ilustra de manera general. Vid.: POLANYI, K.: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 2001.

interactúe en la producción de vivienda, no sólo en su construcción, sino también en su financiación, como lo demuestran los resultados del sistema UPAC. Sin embargo, en toda la historia institucional del sector no se ha logrado llegar a los más pobres con soluciones de vivienda y hábitat, estando éstos permanentemente excluidos de la posibilidad de ser objeto de la política.

Hoy, frente a los cambios que se nos presentan, y después de que el Estado haya sido exitoso en la provisión de vivienda digna a un importante segmento de la clase media colombiana y de que gracias a la intervención del Estado se hayan generado y consolidado grandes fortunas e importantes instituciones gremiales, es hora de que el presupuesto público y los esfuerzos de la sociedad en su conjunto se enfoquen en profundizar el acceso de los más pobres a una vivienda y hábitat digno. Se estaría, entonces, ante un momento histórico de retos y oportunidades en el cual se intenta construir un nuevo sistema de vivienda y donde los diversos agentes relacionados con el sector deben contribuir a una adecuada segmentación de las necesidades y de los mercados, de manera que se aproveche esta oportunidad para empezar a atender aquellos grupos poblacionales sobre todo los más pobres, que han estado abandonados históricamente.

Un primer paso importante para lograr avanzar en la realización del derecho a la vivienda digna en Bogotá es, como se hizo en el capítulo VI de forma general, lograr definirla y cuantificarla de manera que se pueda verificar su cumplimiento, con una atención especial en su progresividad y no regresividad. Este aspecto será desarrollado a continuación.

VIVIENDA DIGNA EN COLOMBIA

En el marco de los DESC, el Estado colombiano reconoce el derecho a la vivienda digna en la Constitución Política de 1991, concretamente en el artículo 51, al afirmar específicamente que "todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna"[246] . Este mismo artículo establece asimismo que "el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda"[254].

La primera pregunta consiste por tanto en definir qué vivienda constituye "la vivienda digna" en el país. Desde UN-Habitat/Colombia se sugiere, a partir de los

253 REPÚBLICA de COLOMBIA: Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 51.
254 Ibídem.

pronunciamientos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[255] y de la Corte Constitucional, que debe ser considerada como vivienda digna aquella que promueve, como manifestación concreta del Estado, a través de una multiplicidad de instrumentos concretos, el gobierno legítimamente instituido en todos sus niveles –nacional, departamental, local- con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en su marco jurídico, en este caso, el ya citado artículo 51 de la Constitución.

La construcción de una línea de base permite hacer seguimiento a la progresividad y no regresividad del derecho a la vivienda.

La referencia para la parametrización de la vivienda digna debe constituirse a partir de las acciones que las diferentes administraciones nacionales y municipales han acogido en el país como herramienta fundamental de política pública. En ese sentido, la política pública ha estado históricamente orientada hacia la provisión de la Vivienda de Interés Social (VIS), cuyo valor es menor a 135 SMLMV, y, sobre todo de la Vivienda de Interés Prioritario (VIP), cuyo precio debe ser menor a 70 SMLMV, con un énfasis destacado en la VIP Tipo 1, cuyo valor no puede exceder los 50 SMMLV. Ésta condición permitiría postular que, en Colombia, la vivienda sobre la cual se debe evaluar la realización del derecho a la vivienda digna se identifica con la Vivienda de Interés Prioritario Tipo 1.

Es importante anotar que lo anterior no implica que sostengamos que el único parámetro que la determine sea el precio, lo cual es necesario pero absolutamente incompleto, sino que, con el fin de garantizar la progresividad y no regresividad de la misma, abogamos, al contrario, por parametrizarla a partir de los atributos de la vivienda que hoy en día provee el Estado a través de la política pública. La metodología aplicada en el piloto de la localidad de Bosa, presentada a grandes rasgos en el capítulo anterior y cuyos resultados se pueden observar en el Anexo 6, permite determinar de manera práctica un punto de referencia para la medición del déficit y las necesidades de hábitat de la población[256].

---

255 En el marco de los DESC en el que este derecho se enmarca se contempla, en efecto, su realización gradual, esto es, su satisfacción y cobertura a lo largo del tiempo, estableciendo prioridades entre diferentes derechos, dada la imposibilidad de llevarlos a cabo todos al mismo tiempo con recursos limitados, pero no su regresión. El código internacional impone en esa línea a los Estados no sólo la obligación de adoptar medidas y planes de acción con plazos concretos para su realización, de modo que el ejercicio efectivo de éstos no se reduzca a una mera retórica en nombre de la consecución progresiva, sino que denuncia de forma explícita la regresividad de lo que hasta el momento los Estados han venido entregando.

256 Para un resumen de este ejercicio, vid.: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT): "Estudio de necesidades hábitat", en CASASFRANCO, M. V. Y ARCOS, O.: *10 años de metrovivienda, Modelos de gestión del suelo, vivienda y hábitat*, Metrovivienda, Bogotá, 2007, pp. 81-105.

Es bueno recordar que la construcción de una línea de referencia debe ser pertinente para tomar decisiones de política destinadas a atenderlas. Usualmente, cuando se recurre a este tipo de ejercicios, se suele caer en la tentación de confundir la línea de referencia, que debe ser práctica a la hora de seguir la realización del derecho a la vivienda digna, y la vivienda óptima, que es aquella que se identifica como la que debería cumplir una serie de parámetros para llegar a considerarla adecuada. El problema, como lo anotamos en el capítulo VI, es que una línea demasiado exigente, como la que puede implicar la vivienda optima, puede terminar ubicando a toda la población en déficit, anulando cualquier posibilidad de intervención realista.

En este sentido, esta metodología se diferencia de estudios exógenos, en los que un conjunto de expertos considera cuáles deberían ser las condiciones de vida, generalmente realizados desde la arquitectura. Aunque representa lo que debería ser, hacia donde deberíamos llegar, la línea calculada de manera exógena suele imposibilitar la acción pública, dado que tiende a ubicar en situación de déficit, es decir, por debajo de la línea, a la mayoría, sino a toda la población. Establecer la línea en lo que se hace en modo alguno quiere decir que esto no tenga problemas, enfatizando, en cambio, que los mayores problemas los tiene la población, cercana al 30%, que no tiene acceso ni siquiera a ese tipo de solución.

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA

En el caso colombiano, el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) se ha constituido en el centro de la política pública para la provisión de vivienda para algunos segmentos de menores ingresos. Deben anotarse, sin embargo, sus alcances y limitaciones. La oficina UN-Habitat en el país viene llamando la atención desde hace varios años sobre la dificultad de este instrumento, pese a los importantes esfuerzos de focalización, para llegar a las familias más pobres. En una publicación de 2004 se afirmaba a ese respecto que "la política del actual gobierno, pese a la mejor focalización lograda, presenta un problema estructural preocupante: la inmensa mayoría de las familias del 30% más pobre de la población del país no es objeto de la política del subsidio familiar de vivienda"[257].

Los cambios recientes en el SFV que buscan optimizar el acceso de todos los hogares a la política VIS pueden, con todo, profundizar aún más esta exclusión. El Plan Nacional de Desarrollo y el Decreto que lo reglamenta incorporan específicamente al SFV los siguientes elementos[258]:

257 GIRALDO, F. Y TORRES, J.: *Hábitat y Desarrollo Humano*, UN-Habitat, Bogotá, 2004, p. 196.
258 REPUBLICA DE COLOMBIA: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. *Estado Comunitario. Desarrollo para todos*, Bogotá, 2006; y REPÚBLICA DE COLOMBIA: Decreto 4466 de 2007.

1. El ajuste de los criterios de distribución de recursos del Subsidio Familiar de Vivienda urbano y rural (entre programas y a nivel regional), con base en la información del módulo de vivienda del Censo General 2005, tomando en consideración las características de la demanda de vivienda y del déficit habitacional.

2. La modificación, en virtud del artículo 91 de la Ley 388 de 1997, del valor máximo de la vivienda de interés social, que se establece en 135 SMLMV, no distinguiendo, con el propósito de incorporar principios que incentiven mayor competencia y flexibilización en el mercado VIS, entre tipos de vivienda. No obstante, y para efectos de focalizar algunos componentes de la política, se definió un tope indicativo de 70 SMLMV para la vivienda de interés social prioritaria (VIP), eliminando de este modo la antigua diferencia entre las VIP tipo 1, de valor no superior a 50 SMLMV, y la VIP tipo 2, que oscilaba entre esta cifra y los 70 SMLMV sancionados ahora.

3. La definición del monto del SFV en función inversa del puntaje Sisbén, para los hogares vinculados a la economía informal, y en función inversa del nivel de ingreso del afiliado, para el esquema que atiende a los hogares vinculados a la economía formal (asalariados).

Es de importancia detenerse en las implicaciones de las modificaciones de los puntos 2 y 3, con las que se busca desvincular el monto del subsidio del valor de la vivienda, con el fin dar un mayor margen para que los demandantes (la familias beneficiadas) y los oferentes (los constructores) encuentren su propia solución de vivienda. Pese a lo loable de la intención, lo cierto es que introducen el riesgo de perder los avances de focalización sobre los hogares más pobres, que, si bien seguirán recibiendo un mayor subsidio, incluso con un pequeño incremento, de 21 a 22 SMMLV, en el subsidio máximo[259], posiblemente no encuentren vivienda por el valor que sus ingresos les permiten adquirir al dejar de existir la VIS tipo 1.

La reglamentación del Gobierno Nacional en cabeza del MAVDT es fundamental en la minimización de dichos riesgos, ya que define hacia qué grupos de población se orientará el subsidio. Si la curva que relaciona los ingresos y el valor del subsidio tiene en la reglamentación una pendiente de -1, la relación entre mayores ingresos y menores subsidios será proporcional; si la pendiente es menor (en valores absolutos) a la unidad, entre más aumente el ingreso, menor subsidio se le dará al hogar, focalizando de esa forma hacia los hogares de menores ingresos. Si, por el contrario, la pendiente es

259 Recientemente se produjo un incremento aún mayor, a 27 SMMLV, del subsidio máximo, lo cual disminuye el porcentaje de personas excluidas de esta política.

mayor (una curva más horizontal) los cambios en el valor del subsidio ante cambios en el ingreso serán menores y un grupo de población más heterogéneo será el beneficiado.

Lo que se observa en la reglamentación del Plan de Desarrollo, contenida en el Decreto 4466 de 2007, es que la relación entre el monto de los subsidios y los ingresos, medidos a través de los ingresos reportados para los hogares formales y el puntaje del Sisbén para los informales, presenta una pendiente cercana a -2,15, es decir, que el valor del subsidio disminuye menos que proporcionalmente que el de los ingresos. Lo anterior indica que, en general, la población que puede ser objeto de un subsidio a la demanda es heterogénea. Por ejemplo, los hogares de mayores ingresos a los que la modalidad anterior les había prácticamente anulado las posibilidades de tener un subsidio (este era de 1 SMMLV), ahora pueden obtener 4 SMMLV, produciéndose una redirección de los recursos públicos.

Dicha redirección de los recursos públicos no produciría mayores traumatismos si se siguiera produciendo la vivienda de 50 SMMLV, viéndose incluso favorecidos los hogares que pretenden ser beneficiados por el incremento en el SFV.

En el caso bogotano, bajo la anterior reglamentación del SFV, se encontraba excluido de la política el 21,7% de los hogares (recordemos que en el caso nacional era cerca del 30%). Con la reglamentación vigente, si se siguiera produciendo la vivienda de 50 SMMLV, la población excluida de la política de subsidio sería el 20,6%[260].

Con la reciente reglamentación en materia de SFV la población excluida en Bogotá puede pasar del 21,7% al 29,6%.

Sin embargo, por los problemas que hemos anotado de gestión del suelo para la ciudad, el escenario más plausible es que los productores de vivienda se peguen al tope del valor reglamentado, es decir, 70 SMMLV, lo que alejará a un conjunto aún mayor de hogares de la posibilidad de acceder a una vivienda a través de esta política. Bajo dicho escenario la proporción de hogares que quedarían excluidos en Bogotá de la política de subsidios ascendería al 29,6%[261], lo cual representa un incremento del 44% en la proporción de hogares excluidos.

260 El subsidio del gobierno distrital a la demanda de vivienda, que se acoge fundamentalmente a la reglamentación nacional y sólo es complementario para la población desplazada, se enfoca en los hogares informales, que en las bolsas nacionales disponen de menos recursos.

261 En los anteriores escenarios no se ha tenido en cuenta otra proporción de hogares que resultan excluidos, ya no por carencia de ingresos, sino porque no logran obtener el crédito complementario requerido para conseguir el cierre financiero, lo les que ocurre particularmente a aquellos que derivan sus ingresos de la economía informal.

El problema no es en sí mismo que un porcentaje de la población quede excluido de la política de SFV, ya que finalmente no existe una política única que pueda cubrir todo el espectro de necesidades de la población. En ese sentido es importante recordar la enseñanza del profesor Currie que afirmaba, y con razón, que el problema de vivienda de los más pobres no es realmente un problema de vivienda, sino de ingresos y por tanto de empleo, en cuanto la exclusión de una vivienda adecuada era un efecto de la pobreza.

El subsidio cumple un importante papel para un segmento de la población con unas características particulares. El problema realmente es que no existan políticas complementarias a la del SFV que cubran las necesidades de la población más pobre de la ciudad.

El problema no es que el SFV no atienda a todos los segmentos, sino que no existan políticas complementarias para la población más pobre.

Esto es sustantivo porque a los hogares sin acceso a la vivienda final formal, ya sea en concepto de compra o arriendo, no les queda otra opción que i.) recurrir a la cohabitación y el hacinamiento en las viviendas existentes (stock), tanto en lo formal como en lo informal, ii.) apostar por la fundación, ampliación y/o consolidación de asentamientos por fuera del mercado y la planeación formal, iii.) recurrir a alojamientos de paso, o iv.) convertirse simple y dramáticamente en habitantes de calle, reduciendo en todos los casos, aun en distinto grado, las posibilidades de desplegar y aumentar en el camino sus capacidades, siendo éstas además considerablemente desiguales en la ciudad[262].

Gráficamente, se plantea el siguiente escenario en relación con el tipo de solución habitacional en Bogotá:

262 Los autores agradecen a Hernando Gómez Serrano el apoyo en la construcción de esta segmentación.

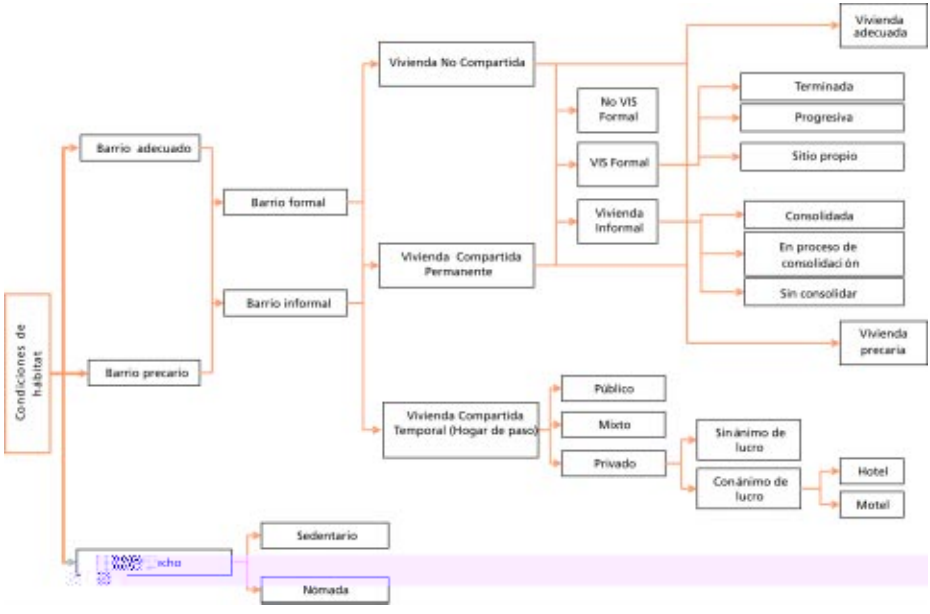


Diagrama 8.5. Tipos de solución habitacional. En el marco de una estrategia de intervención integral, se deberían identificar necesidades y formas de intervención para los siguientes tipos de solución habitacional: formal, informal, vivienda compartida, hogar de paso y hogares sin techo en barrios formales e informales. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

El diagrama está ordenado verticalmente de acuerdo con la calidad habitacional del tipo de solución, considerando tanto la vivienda como el entorno, tanto desde la perspectiva de su condición física como de su estabilidad.

Las soluciones formales pueden segmentarse, por su parte, en vivienda que no es de interés social, es decir, de un valor superior 135 SMLVL, y vivienda de interés social, con un valor inferior a ese. Considerando tanto la vivienda como su propio entorno, es posible ordenar la VIS en relación con su calidad: i.) VIS terminada; ii.) VIS progresiva, en tanto sus condiciones de vivienda son más precarias; y iii.) VIS en sitio propio, en tanto, al no participar de proyectos completos, sus condiciones de entorno son menos satisfactorias. Con respecto a la solución informal, denotamos como sin consolidar la solución en la que el lote no está ocupado totalmente, la estructura es inestable, y carece de servicios públicos domiciliarios, urbanismo completo y titulación; en proceso de consolidación, la solución que, con lote completo, estructura parcialmente estable y servicios públicos domiciliarios, carece de urbanismo completo y titulación; y consolidada, la que ocupa el lote completo, cuenta con estructura estable, servicios públicos domiciliarios, urbanismo completo y titulación, estando obviamente las soluciones clasificadas en función de la adecuación de su condición habitacional, considerando vivienda y entorno.

En cuanto a las soluciones temporales, se distinguen los habitantes de calle y los que residen en los alojamientos de paso. Los últimos abarcan las residencias públicas, las mixtas, financiadas con fondos públicos, pero dirigidas por operadores privados, y las privadas, ya sea con ánimo de lucro (como hoteles, donde se paga por noche, y moteles, en los que la gente esté más de 8 horas), o sin él (ONG, iglesia…). En los habitantes de calle es posible diferenciar entre los nómadas y los sedentarios, en función de donde duermen. UN-Habitat propone considerar sedentarios a los que duermen al menos 15 días al mes en un mismo lugar, y nómadas a los que no lo hacen. Los primeros se segmentan adicionalmente en los que permanecen más de 16 horas en el mismo barrio, y los que no lo hacen. Aquellos duermen y viven en el barrio, mientras que éstos duermen en el barrio, pero trabajan, comen y viven fundamentalmente fuera de él. Los nómadas pueden segmentarse en función del espacio que manejan. A los efectos de discriminar, se sugiere considerar la referencia de tres barrios, la localidad, y la ciudad.

A la caracterización señalada y modelada arriba es necesario agregar adicionalmente aquellos casos mixtos en los que, disponiendo de vivienda formal o informal, propia o compartida, en un asentamiento mayormente formal o informal, el hogar pasa un número considerable de noches en hogares de paso, o en la misma calle. Esto es sustancial en algunos colectivos, como el de los recicladores. Es preciso asumir también, en esa línea, que algunos de los habitantes de calle se encuentran en una línea difusa, en tanto residen sólo parcial y temporalmente en un sector que es, con todo, el más conocido y apropiado.

Ante la dimensión de los retos y el porcentaje de personas que se encuentran excluidas de la política de subsidio a la demanda, en el medio bogotano se suele afirmar que la situación refleja el gran fracaso de la política de SFV y la necesidad de ser reemplazada por otro tipo de políticas públicas. Una de ellas sería la de otorgar lotes urbanizados con vivienda mínima. Éstas no sólo contradicen, sin embargo, algunos lineamientos de política definidos para la ciudad, que de manera particular establecen la limitación de la expansión urbana y la promoción de la densificación y la redensificación[263], sino que, al privilegiar un urbanismo incompleto en el que se implanta una vivienda progresiva, que al cabo de 15 años puede obtener o no los mínimos deseables para su habitabilidad, aplican una orientación regresiva a su realización.

Es preciso señalar en efecto a ese respecto que el derecho a la vivienda digna radica en el derecho a una vivienda, y no a una proyección de la misma que se hace eventualmente realidad con el paso de los años, esto es, como se expresa burdamente

263 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: *Política integral del hábitat 2007- 2017*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital del Hábitat, Bogotá, 2007.

en la constitución, a una vivienda digna y no a un lote digno. En el marco de los DESC es, en síntesis, profundamente regresivo pedirle al Estado que haga menos de lo que ha venido haciendo y hace en favor de los más pobres.

Esto no significa en ningún caso desconocer que alternativas como la autoconstrucción brindan y han brindado históricamente "soluciones" habitacionales parciales a parte de la población más necesitada que no accede al sector formal, sino afirmar, al contrario, no sólo que dichas alternativas no resuelven las necesidades habitacionales individuales de manera más eficiente que el sector formal, sino que violan, al generar, al menos en las primeras etapas, déficit de vivienda y entorno, el derecho consagrado por la constitución política del país a una vivienda digna.

Aunque persistan dificultades evidentes en la resolución del problema habitacional, su solución no consiste en la perpetuación de la desigualdad y la resignación de los más pobres a la vulneración de sus derechos, ni mucho menos en cambiar una política unanimista por otra. Por el contrario, se debe considerar la posibilidad de ofertar una diversidad de alternativas relativas no sólo a vivienda nueva, sino también la vivienda usada, la legalización, etc., así como al entorno, acorde con las necesidades particulares de la población, en función de la interacción de los atributos y dimensiones propios de la ciudad, pudiendo ser la autoconstrucción una alternativa voluntaria de cierto grupo.

La política pública debe ser amplia e integral, descartando, sin embargo, políticas que resulten regresivas.

La política pública debe ser, en concordancia con lo anterior, amplia e integral. En el ámbito crecientemente urbano, este tipo de política no es sino una política de hábitat acorde con la amplitud, integralidad y complejidad de esta noción.

POLÍTICA INTEGRAL DE HÁBITAT Y DERECHO A LA CIUDAD

Una política integral del hábitat en concordancia con el derecho a la ciudad debe reconocer ese escenario, diseñando, formulando y ejecutando políticas públicas específicas, diferenciadas e integradas con respecto a él. En este sentido, es imprescindible que se aborden a este respecto al menos seis tipos de estrategias de políticas públicas de hábitat.

i.) mejorar las condiciones de hábitat de los individuos residentes en asentamientos y/o viviendas formales (de origen formal o informal) dete-

rioradas a lo largo del tiempo, atendiendo la movilidad, el espacio público físico y los equipamientos, en el primer caso; y la mejora estructural, en el segundo.

ii.) mejorar las condiciones habitacionales de los individuos residentes en asentamientos y/o viviendas informales (de origen y condición informal), considerando, además de lo contenido en el primer punto, la legalización y regularización de los asentamientos y la titularización de las viviendas.

iii.) ampliar el acceso de la población, incluida la pobre, a los asentamientos y viviendas formales, abordando las variables de oferta y demanda expuestas más arriba.

iv.) mejorar las condiciones habitacionales de las viviendas compartidas.

v.) ampliar el acceso (cobertura), mejorar las condiciones habitacionales (calidad) y desarrollar políticas integrales de inserción social (derechos -cualidad) de y en los hogares de paso.

vi.) proveer una política asistencial, que, sin ser exclusiva ni propiamente habitacional, contribuya a mejorar las condiciones de vida de la población que quede eventualmente por fuera de cualquiera de las políticas habitacionales tratadas más arriba.

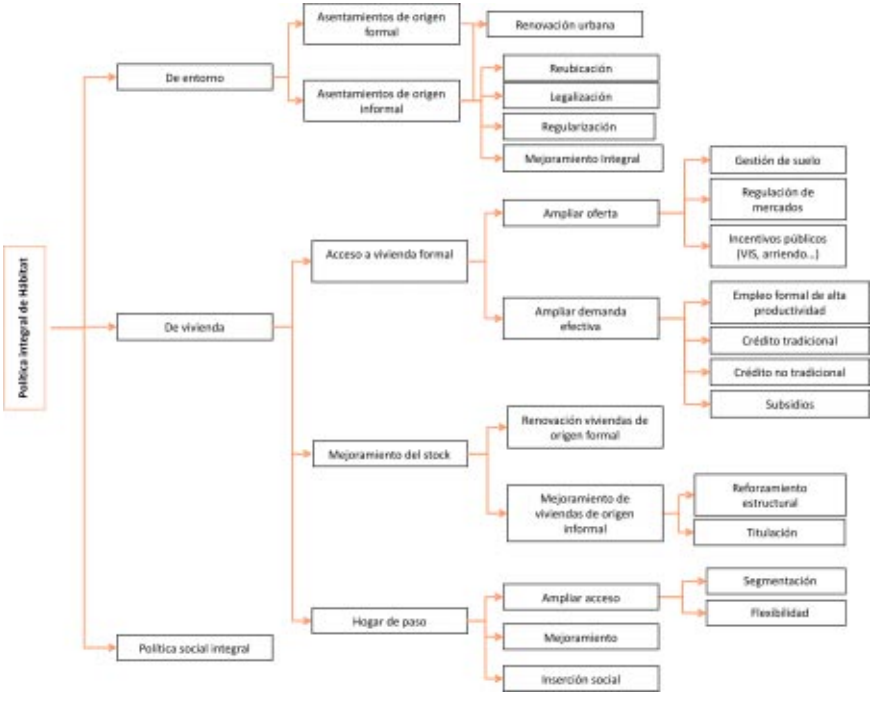


Diagrama 8.6. Política integral de hábitat físico. Una política integral de hábitat debe comprender políticas de entorno, tanto en asentamientos de origen informal como formal; de vivienda, tanto de acceso a vivienda formal como de mejoramiento del stock existente y para hogares de paso; y políticas sociales integrales para aquellos hogares cuyo problema no es de vivienda. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

El derecho a la ciudad no se limita, sin embargo, a una mera ampliación de las variables físicas, geográficas y sociales, sino también a una extensión y articulación temática, dada la multidimensionalidad y complejidad del hábitat. En este sentido, la política integral de hábitat debe ocuparse también, como sostuvimos al abordar la gestión de la ciudad como estrategia para aumentar la calidad de vida de la población, y en especial, de los más pobres, en la sociedad global de la información, en el capítulo II, del aumento de la productividad y la innovación, la ampliación y mejora de la calidad del empleo, la consecución de la equidad social general, la sostenibilidad ambiental, el refuerzo del reconocimiento y la expresión cultural, y la profundización de la participación, discusión e institución políticas[264].

264 No precisamos acá las políticas públicas específicas de cada una de las dimensiones. El diagrama presentado se limita a esquematizar los aspectos a tratar por una política pública integral diseñada, formulada e implementada desde el derecho a la ciudad.

Lo anterior debe plantearse abierta, coherente y consistentemente en los Programas de Gobierno o Planes de Desarrollo de las Administraciones Públicas de los distintos ámbitos territoriales (nacionales, regionales y municipales), que intervienen conjunta y a veces no articuladamente sobre territorios específicos, así como en todas sus negociaciones y todos sus acuerdos. Trataremos algunas de estas cuestiones en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 9

LOS RETOS EN LA CONSECUCIÓN DE LAS PROMESAS EN RELACIÓN CON LAS DIMENSIONES EN BOGOTÁ

Los retos en la consecución de las Promesas en relación con las dimensiones en Bogotá

9.1 CRECIMIENTO, COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD EN BOGOTÁ

El análisis de las cuestiones de productividad, competitividad y empleo en Bogotá no puede ni debe hacerse al margen de las reflexiones generales expuestas en el primer, segundo y tercer capítulos. Todas ellas son imprescindibles para que la gestión de la ciudad haga efectivas las Promesas del Milenio, siendo la urbanización una estrategia extraordinaria para reducir la pobreza y ampliar, de manera más extensa, las capacidades de las personas. En ese sentido, es conveniente acentuar, antes de entrar en materia, que el empleo es especialmente importante de cara a la consecución del desarrollo humano no sólo por su contribución sustancial al ingreso, al respecto de lo cual es fundamental porque da sostenibilidad al consumo y, así, a la consecución de ciertos funcionamientos, sino porque contribuye o no en su forma y condiciones a la ampliación directa y efectiva de las capacidades[265].

En este numeral describiremos, en primer lugar, la economía bogotana, en relación con su dimensión, su estructura sectorial, el peso y estructura del sector externo y la productividad, analizándola, en segunda instancia, y proponiendo, finalmente, algunos de los ejes en los que se debería concretar la concertación público-privada y desplegar la política pública en la ciudad.

---

265 La reflexión sobre el empleo no se agota en el ingreso ni en el consumo, aunque su obtención y posibilidad sean en la mayoría de los casos ciertamente su razón. Las condiciones de trabajo favorecen o lesionan en sí mismas el desarrollo humano. Eso no significa de ningún modo vindicar, como se hace a menudo, el emprendimiento individual por encima del emprendimiento colectivo ni el empleo por terceros (asalariado). Con respecto a las diferencias entre libertad de oportunidad y libertad de proceso, vid.: SEN, A.: "Mercados y libertades. Logros y limitaciones del mecanismo de mercado en el fomento de las libertades individuales", *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós, Barcelona, 1998, pp. 123-156 y 128-132, respectivamente.

LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE BOGOTÁ

Comencemos perfilando su dimensión y potencia. De acuerdo con el Censo de población y vivienda del 2005, la población de Bogotá alcanzaba en esa fecha los 6´8 millones de personas, siendo por ese sólo hecho un mercado importante, no sólo a nivel nacional, sino andino y, en cierto grado, pese a distinguirse por un índice de primacía moderado en la región, latinoamericano. Bogotá representaba en efecto en el año 2005 el 15,9% del total de la población del país, constituyendo en 2008, de acuerdo con la Cámara de Comercio de Bogotá, la ciudad más poblada de la región andina y la sexta en América Latina, por detrás de Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro y Lima[266].

Mapa 9.1. Tamaño poblacional de ciudades de América Latina y el Caribe. 1995-2005. En el contexto latinoamericano, Bogotá es una de las grandes ciudades, por detrás de Ciudad de México, Sao Paulo y Rio de Janeiro en Brasil, Buenos Aires en Argentina y Lima en Perú. Fuente: CEPAL. Elaboración: UN-Habitat/Colombia.

266 Cámara de Comercio de Bogotá (CCB): *Observatorio de Competitividad, Mejores ciudades para hacer negocios en América Latina 2008*, CCB, Bogotá, 2008, p. 4.

En el 2005 el PIB de la ciudad era, por su parte, de 85.186.402 millones de pesos, lo que representaba el 25,4% de la economía colombiana, constituyendo ésta la mayor participación regional, seguida de Antioquia y Valle del Cauca, con el 14,3% y el 10,1%, respectivamente. La relación de la participación de la ciudad en el producto con respecto a su participación en la población era entonces de 1,6, lo que indica la alta generación de valor de la población que habita en la capital colombiana como producto de la aglomeración, señalada igualmente por un producto percápita un 41,2% mayor que el del país.

Año	Producto Interno Bruto (Millones de $)			Producto Interno Bruto por habitante (pesos $)	
	Nacional	Bogotá	Participación de Bogotá en el PIB nacional	Nacional	Bogotá
2005	335.546.939 335.546.939	85.186.402 85.186.402	25,40% 0,254	8.819.602 8.819.602	12.453.941 2.453.941

Tabla 9.1. PIB total y por habitante de Colombia y Bogotá a precios corrientes de 2005. El PIB bogotano representa un poco más de la cuarta parte del producto total del país, siendo el PIB percápita de la ciudad un 41% mayor que el agregado de la nación, lo que muestra la importancia económica y la productividad relativa de la capital colombiana. Fuente: DANE y Secretaria de Hacienda Distrital. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

De acuerdo con estimaciones de la Cámara de Comercio de Bogotá, el PIB de Bogotá representaba en 2005 el 9% del de la comunidad andina, superando en esta materia el volumen de producción de países como Uruguay, Costa Rica, Bolivia y Paraguay, y a ciudades como Caracas, Curitiba y Brasilia, pero encontrándose por detrás de ciudades como Nueva York, Los Ángeles, Londres, Paris, Berlín, Madrid, Shangai, entre otras a nivel mundial, y Sao Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires, Río de Janeiro, Santiago y Monterrey, en el contexto latinoamericano[267]. Las estimaciones de esta entidad para 2007 destacan, por otra parte, que Bogotá era en ese año la octava ciudad con mayor valor del PIB entre las 42 principales ciudades de América Latina, colocándose, en este orden, por debajo de Miami, Sao Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires, Río de Janeiro, Santiago y Monterrey, y superando, también por orden, a San Juan, Caracas, Lima, Curitiba, Porto Alegre, Ciudad de Panamá, Montevideo, Quito, San José y La Paz, entre otras, mientras estima que la ciudad se situaba en 2007 en el puesto 29 entre las 42 principales ciudades latinoamericanas en términos de producto percapita[268].

267 Ibídem.
268 Ibídem, pp. 4-5.

Bogotá también muestra su importancia económica a nivel nacional en otros rubros relevantes. En lo que corresponde al número de empresas, la ciudad concentraba en Septiembre de 2007 el 27% del total de las que se localizaban en el país[269], siendo consecuentemente el principal mercado de trabajo nacional, al representar el número de ocupados en la ciudad el 38,4% del total de los del país[270].

Todo lo anterior evidencia la dimensión de la economía bogotana en el contexto nacional y de la región andina, aunque es, como hemos visto, mucho más moderada en el ámbito latinoamericano, y todavía menos significativa en el contexto global.

LAS CARACTERÍSTICAS PRODUCTIVAS DE LA ECONOMÍA BOGOTANA

Un análisis sólido de la economía de la capital requiere, en cualquier caso, una caracterización más precisa de su estructura productiva y laboral. Tal como anunciamos, estudiaremos a este respecto la estructura sectorial, el peso y estructura del sector exterior, y la productividad.

Con respecto a lo primero, sobresalen, a partir de la *participación* que tiene cada *sector* en el total de la producción bogotana y la comparación que se puede realizar con la estructura general de la economía colombiana, los siguientes aspectos:

- La baja participación en las actividades agropecuarias de la economía distrital, debida fundamentalmente al proceso de transición sectorial de la economía bogotana y la disponibilidad de una importante despensa de productos tanto en los municipios de Cundinamarca más conurbados como en el resto del país. En la actualidad sólo algunas localidades, como Usme y Sumapaz, tienen pequeñas áreas dedicadas a la agricultura.

- La módica participación de la explotación de minas y canteras, asociada con la estricta aplicación de una política ambiental por parte del Distrito que ha reducido la extracción de minerales a los que se usan como materiales de construcción.

- La moderada participación de la industria en la producción, con el 21% del producto total, indicando que el proceso de cambio estructural hacia los servicios ha sido más intenso en la ciudad que en el conjunto del país, donde es del 27,5%.

---

269 Cámara de Comercio de Bogotá (CCB): *Observatorio Económico de Bogotá. Dinámica de la creación y liquidación de empresas en Bogotá. Enero – Septiembre 2007*, CCB, Bogotá, 2007, p. 3.
270 Cámara de Comercio de Bogotá (CCB): *Observatorio del mercado de trabajo*, CCB, Bogotá, 2008.

- En este sentido, las actividades que más sobresalen en la participación productiva son las que corresponden a los servicios, centrados en el comercio, doméstico y externo, y, sobre todo, las comunicaciones, las finanzas y los servicios a las empresas, con las mayores participaciones, definiendo el perfil moderno de la economía distrital.

Ramas de actividad	Nacional		Bogotá	
	Valor de la producción (millones de $)	Estructura (%)	Valor de la producción (millones de $)	Estructura (%)
A. Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	40.926.049	7,0%	140.117	0,1%
B. Pesca	808.072	0,1%	0	0,0%
C. Explotación de minas y canteras	30.735.480	5,3%	105.195	0,1%
D. Industrias manufactureras	160.403.805	27,5%	28.696.858	21,0%
E. Suministro de electricidad, gas y agua	22.271.611	3,8%	4.125.901	3,0%
F. Construcción	41.697.631	7,2%	10.365.548	7,6%
G. Comercio al por mayor y por menor, reparación de vehículos automotores	58.364.744	10,0%	16.948.463	12,4%
H. Hoteles y restaurantes	11.536.405	2,0%	4.337.635	3,2%
I. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	48.404.302	8,3%	17.107.033	12,5%
J. Intermediación financiera	23.984.869	4,1%	9.567.276	7,0%
K. Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	48.931.647	8,4%	19.488.222	14,2%
L. Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria	38.992.574	6,7%	12.325.337	9,0%
M. Educación	18.931.717	3,2%	2.682.398	2,0%
N. Servicios sociales y de salud	20.583.552	3,5%	6.203.777	4,5%
O. Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	13.417.973	2,3%	4.346.449	3,2%
P. Hogares privados con servicio doméstico	2.524.169	0,4%	482.533	0,4%
TOTAL	582.514.600	100,0%	136.922.742	100,0%

Tabla 9.2. Valor y estructura de la producción de Colombia y Bogotá a precios corrientes de 2005. Las actividades que más sobresalen en la participación productiva son las que corresponden a los servicios, centrados en el comercio, doméstico y externo, y, sobre todo, las comunicaciones, las finanzas y los servicios a las empresas. Fuente: DANE y Secretaria de Hacienda Distrital. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

De la misma manera, se puede observar que las ramas de actividad económica que tienen una mayor importancia relativa con relación a la producción nacional son las de construcción (24,9%), comercio (29%), servicios sociales y de salud (30,1%), administración pública (31,6%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (35,3%), hoteles y restaurantes (37,6%), actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (39,8%), e intermediación financiera (39,9%).

Ramas de actividad	Participación (%)
A. Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	0,3%
B. Pesca	0,0%
C. Explotación de minas y canteras	0,3%
D. Industrias manufactureras	17,9%
E. Suministro de electricidad, gas y agua	18,5%
F. Construcción	24,9%
G. Comercio al por mayor y por menor, reparación de vehículos automotores	29,0%
H. Hoteles y restaurantes	37,6%
I. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	35,3%
J. Intermediación financiera	39,9%
K. Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	39,8%
L. Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria	31,6%
M. Educación	14,2%
N. Servicios sociales y de salud	30,1%
O. Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	32,4%
P. Hogares privados con servicio doméstico	19,1%
TOTAL	23,5%

Tabla 9.3. Participación de Bogotá en la producción de Colombia por ramas de actividad. 2005. Las ramas de actividad económica que tienen una mayor importancia relativa, son: las de construcción, comercio, servicios sociales y de salud, administración pública, transporte, almacenamiento y comunicaciones, hoteles y restaurantes, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, e intermediación financiera. Fuente: DANE y Secretaria de Hacienda Distrital. Cálculos: UN-Habitat/ Colombia.

Desde el punto de vista complementario del empleo, por ramas de actividad económica, los principales generadores de empleo en la ciudad son, por orden de importancia, los servicios, el comercio, la industria, las actividades inmobiliarias, los transportes y comunicaciones, y la construcción.

La producción de la ciudad proviene por otra parte en un 64,5% de la ocupación de obrero o empleado particular de una empresa grande, en un 17,5% de obrero o empleado particular de una empresa pequeña, en un 8,9% de trabajador por cuenta propia, en un 3% de trabajador independiente, y en un 6,1% restante de la ocupación de patrono y propietario de una pequeña empresa, representando en total la pequeña empresa y las actividades informales el 35% de la producción total y el 65% de los ocupados, mostrando su relevancia en la economía bogotana, pero también sus problemas de productividad[271]. En efecto, estos niveles de informalidad indican que la estructura empresarial bogotana se define de manera significativa, aunque relativa a nivel nacional, por bajos niveles de capital, productividad, organización e ingresos; acceso limitado a mercados organizados, instituciones crediticias, tecnolo-

271 En el punto siguiente abordamos con mayor detalle los factores, características y consecuencias de la informalidad económica. CASTAÑEDA, A. y GARCÍA, J.: *Hábitat y Espacio Público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá*, Alcaldía Mayor de Bogotá, UN-Habitat, PNUD, Bogotá, 2007, en particular, pp. 83-126.

gía, y educación formal; y relaciones laborales basadas en empleo ocasional y parentesco, y no en acuerdos contractuales[272].

Hay que subrayar, en este sentido, que la productividad media oculta grandes desigualdades tanto al interior del sector informal como del formal. A ese respecto es preciso destacar la vinculación y la penetración entre ambas, destacando la profunda relación entre el tipo y segmento de formalidad e informalidad económica, el portafolio de activos de capital humano, social y físico del empresario y la empresa, y el grado y la fase de desarrollo de ésta, así como de todo lo anterior con el tipo de riesgos que debe enfrentar y la manera en que la empresa y los trabajadores, empleadores y/o empleados, los manejan[273]. Un análisis de la productividad de Bogotá obliga así a estudiar las distintas productividades de las empresas distritales y compararlas con las de diferentes ciudades, resultando que numerosas empresas bogotanas son competitivas por productividad en relación con ciertas empresas de ciudades como las de la región andina, siéndolo menos en relación con otras empresas de esos países y, sobre todo, con las de otras ciudades de la región y de la economía mundial.

En lo que corresponde a la *estructura del sector exterior*, la participación de las importaciones distritales en el total de las nacionales, de un 29,7%, es superior a la participación de la capital en el producto, como ya indicamos, del 23%, lo que se explica tanto por la alta dependencia de Bogotá de productos alimenticios y materias primas externos como por la reventa de una buena parte de los productos importados por el distrito a otras regiones del país, mientras las exportaciones, básicamente de productos industriales y de servicios, representan tan sólo el 6% del total de las exportaciones nacionales en el mismo periodo.

El cuadro siguiente contiene los porcentajes de dependencia sectorial con respecto a los insumos utilizados en la producción en Bogotá, destacándose con el mayor grado de dependencia el sector de la electricidad, donde el 28.01% de la producción depende de las compras de energía producida en otras secciones del país; la industria manufactura, cuyas materias dependen un 20.93% del exterior, un 10.63% del resto del mundo y un 10.30% de otras regiones del país; y la construcción, cuyos materiales provienen mayoritariamente de otras latitudes nacionales.

---

272 El 31% de las pequeñas unidades económicas reporta dificultades de comercialización y mercadeo. Sólo el 9% tiene entre sus clientes a empresas o entidades del gobierno, y el 18% a empresas, fábricas o cadenas de almacenes. El problema más frecuente que reportan las pequeñas unidades económicas es de orden financiero. El 44% de las unidades que necesitan capital adicional no lo solicita, siéndole negado al 14%, otorgado por particulares al 37% y concedido por una entidad financiera sólo al 49% de los que lo hacen. Por otra parte, apenas el 9% de las pequeñas unidades económicas recibió capacitación y/o asesoría en los últimos 12 meses a pesar de que el 58% considera que la requiere. RODRÍGUEZ CASTILLO, A., Y ARIAS LEÓN, E.: "Análisis sectorial. Empleo informal en Bogotá, D.C.", *Revista de Desarrollo Social en Bogotá*, Secretaría de Hacienda Distrital, no. 1, Bogotá, 2006, pp. 111-130, pp. 113-116.

273 CASTAÑEDA, A. Y GARCÍA, J.: *Hábitat y Espacio Público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá*, Alcaldía Mayor de Bogotá, UN-Habitat, PNUD, Bogotá, 2007, pp. 45-81.

Ramas de actividad	Dependencia de		
	Importaciones resto del mundo	Importaciones regionales	Importaciones totales
Agricultura, ganadería	0,1	3,8	3,9
Explotación de minas y canteras	8,8	3,6	12,4
Industria manufacturera	10,6	10,3	20,9
Suministro de electricidad, gas y agua	1,4	26,6	28,0
Construcción	6,9	16,0	22,9
Comercio al por mayor y por menor, reparación de vehículos automotores	2,4	1,1	3,5
Servicios de hoteleria y restaurantes	3,2	13,8	17,0
Transporte	3,2	8,6	11,8
Servicios de correo y telecomunicaciones	2,2	3,2	5,4
Servicios de intermediación financiera	1,3	0,9	2,2
Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda	0,0	0,0	0,1
Servicios a las empresas, excepto servicios financieros e inmobiliarios	1,5	1,0	2,5
Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria	3,7	2,2	5,9
Servicios de enseñanza de mercado	1,6	0,2	1,8
Servicios sociales y de salud de mercado	6,2	2,3	8,5
Servicios de asociaciones, esparcimiento de mercado	1,6	0,9	2,4
Servicios domésticos	0,0	0,0	0,0
TOTAL	4,4	6,1	10,5

Tabla 9.4. Dependencia de la producción de Bogotá con relación a las importaciones. 2005. La mayor dependencia proviene del sector de la electricidad, particularmente de otras secciones del país; la industria manufactura, tanto del exterior como de otras regiones del país; y la construcción, cuyos materiales provienen mayoritariamente de otras latitudes nacionales. Fuente: DANE y Secretaria de Hacienda Distrital. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

Lo mismo sucede si se observa la relación existente entre el resto del mundo y las otras secciones del país en lo relativo al origen del abastecimiento de la demanda, al ser el consumo intermedio y la formación de capital los que tiene la mayor participación de importaciones tanto del resto del mundo como de otras secciones del país, mientras la baja participación del consumo final de los hogares se explica por la gran ponderación en la canasta familiar que tienen unos servicios producidos, como señalamos, mayormente en la cuidad.

Conceptos	Dependencia de:		
	Importaciones resto del mundo	Importaciones regionales	Importaciones totales
Consumo intermedio	14,3	19,5	33,7
Consumo final	5,2	8,4	13,6
Formación interna bruta de capital	35,5	1,6	37,1

Tabla 9.5. Dependencia de la demanda final de Bogotá con relación a las importaciones. 2005. El consumo intermedio y la formación de capital son los conceptos con mayor dependencia, mientras la baja participación del consumo final de los hogares se explica por la importancia que tienen unos servicios producidos fundamentalmente en la cuidad. Fuente: DANE y Secretaria de Hacienda Distrital. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

LA EVOLUCIÓN PRODUCTIVA DE LA ECONOMÍA DISTRITAL

Veamos la evolución de estos factores en los últimos años. En primer lugar se puede apreciar que Bogotá se ha visto beneficiada por el boom económico de los últimos años, con un ciclo más pronunciado, como ha sido costumbre, que el nacional.

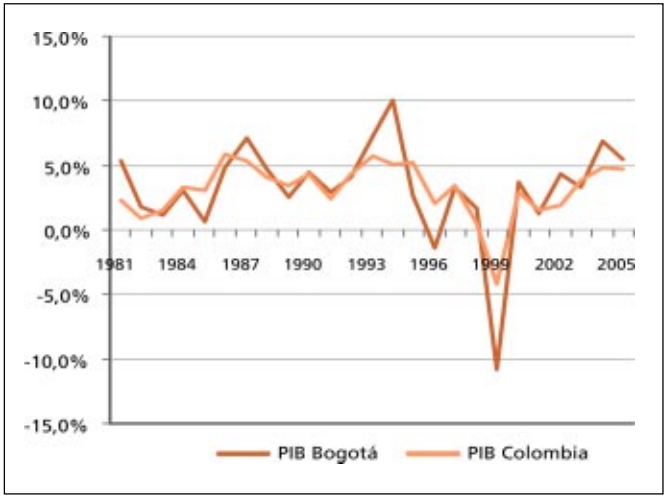


Gráfico 9.1. Evolución real del PIB de Colombia y Bogotá. 1951-2005. El ciclo de la ciudad suele ser más pronunciado que el de la nación, tanto en épocas de auge como de recesión. Fuente: DANE y Secretaria de Hacienda Distrital. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

Como anotamos anteriormente, la reciente evolución sectorial ha sido consistente con la composición prevista en los cambios estructurales producto del proceso de urbanización, por lo que se ha observado un incremento de la participación del sector de servicios y una caída en la participación del sector industrial.

En lo que hace referencia al sector exterior, éste ha registrado de manera sostenida durante los últimos seis años un crecimiento significativo tanto en las exportaciones, que aumentaron un 20% en 2005, como en las importaciones, que se incrementaron un 24% en ese mismo año. Esta expansión se explica mayormente por la ampliación de la demanda internacional y el incremento en el precio de los commodities, en el primer caso, y el crecimiento económico, el efecto indirecto del aumento de las exportaciones, que permitieron un mayor consumo de bienes y particularmente de servicios donde la capital es importante, como servicios inmobiliarios y financieros, y la revaluación del tipo de cambio, en el segundo.

Cabe destacar que este crecimiento no ha puesto sin embargo en duda el peso moderado del sector exterior en el PIB de la ciudad, particularmente de las exporta-

ciones que, como observamos anteriormente, no representaban sino el 6% del total de exportaciones colombianas. Es muy probable además que la anterior tendencia de crecimiento se revierta, como veremos en el último capítulo, a causa de la crisis internacional que afectará a la economía bogotana, al contrario de lo ocurrido en años anteriores, mediante una menor demanda, en parte porque los menores ingresos derivados de menores precios de los commodities afectarán a Venezuela y Ecuador, junto con los EEUU, los mayores destinos de los bienes exportados colombianos.

La economía bogotana se caracteriza por su dimensión, orientación a los servicios y al mercado interno, la varianza en la productividad y la mayor volatilidad del ciclo económico.

La creación y la liquidación de empresas dan cuenta en gran medida de la estructura de este desarrollo[274]. En cuanto a la estructura sectorial, es preciso acentuar que cerca del 80% de las empresas que se crearon entre enero y septiembre de 2007 en Bogotá se registraron en actividades de servicios, el 13% lo hicieron en el sector industrial y el 6,6% en el de la construcción. Por subsectores, las actividades más dinámicas fueron comercio -y reparación de vehículos automotores- (33,7%), inmobiliarias, empresariales y de alquiler (14,5%), industrias manufactureras (13,2%), hoteles y restaurantes (13%) y transporte, almacenamiento y comunicaciones (9,6%), seguido de la construcción (6,6%). En lo que respecta a la distribución de los activos, los servicios concentraron el 93,5%, destacando las actividades de suministro de electricidad, gas y agua (57%), inmobiliarias y empresariales (13%), de intermediación financiera (11%), de comercio (7%), de construcción (4%), y de transporte, almacenamiento y comunicaciones (3%). La industria manufacturera apenas supuso el 1,4%.

Por otra parte, tan sólo el 1% de dichas empresas tenía como objetivo el mercado externo, con un 37% de ellas con operaciones en importación (concentraron el 72% de los activos), un 10% en exportación (con el 3% de los activos) y un 53% tanto en importación como en exportación (con el 25% de los activos). El 91% de los activos de las nuevas empresas con actividades en comercio exterior se concentró en comercio (alimentos al por mayor, vehículos automotores, productos químicos básicos, electrodomésticos y productos nuevos de consumo doméstico (79%)) y actividades de servicios comunitarios y sociales (12%).

274 Cámara de Comercio de Bogotá (CCB): *Observatorio Económico de Bogotá. Dinámica de la creación y liquidación de empresas en Bogotá. Enero – Septiembre 2007*, CCB, Bogotá, 2007.

En lo que hace referencia a su productividad, no es ocioso señalar que el 72% de las 43.804 empresas creadas se constituyeron como personas naturales y sólo el 28% como personas jurídicas. El 98,6% fueron, en efecto, microempresas; el 1,2%, pequeñas empresas; el 0,1, medianas (587 pymes); y sólo el 0,1% (29 empresas), grandes. La *inversión* se concentró, sin embargo, como es predecible, en las grandes (81,1%), seguidas de las micro (7,1%), por su número, las pequeñas (6,2%) y las medianas (5,5%). El nuevo tejido productivo se configuró por tanto mayormente con unidades productivas en forma de empresas familiares, con pequeña escala y escaso capital.

Estas tendencias favorables en los últimos años se asocian con las dinámicas del empleo, en lo que tiene que ver con el nivel y la composición de la ocupación en la ciudad. Particularmente se asocian con una caída importante en la Tasa de Desempleo, que en los últimos años pasó de estar en niveles superiores al 20%, a finales del año 2000, a tener tasas de un dígito a finales del año 2007. Sin embargo, ya se empiezan a ver síntomas de que la tendencia tiende a revertirse, por lo que la acción pública es prioritaria para no perder los avances alcanzados recientemente.

En esa línea y en esos esfuerzos, será conveniente tener muy presente que las Tasas de Subempleo (TS) subjetivo y objetivo aumentaron, en todo caso, del primer trimestre de 2007 al primero de 2008, esto es, mientras la tasa de desempleo descendía.

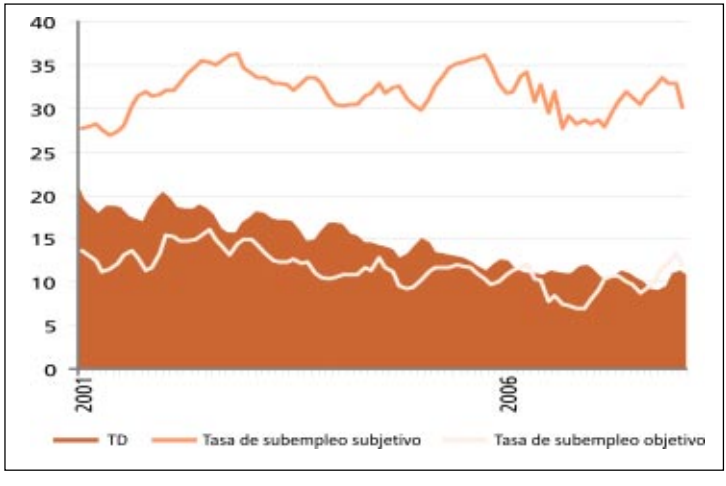


Gráfico 9.2. Tasas de desempleo y subempleo objetivo y subjetivo en Bogotá. 2001-2008. Aunque la tasa de desempleo ha mostrado, de manera consecuente con el ciclo económico, una tendencia decreciente desde que se superó la crisis de finales de los noventa hasta los últimos meses, el subempleo ha permanecido bastante estable durante los últimos años de boom económico. Fuente: DANE. Cálculos: UN-Habitat/Colombia.

El estudio de la economía bogotana llama, en síntesis, la atención sobre:

i.) su dimensión, situándose como la ciudad y la economía urbana más grande del país y la región andina, y la octava en América Latina.

ii.) el predominio de los servicios, tanto transables como no transables.

iii.) su orientación al mercado interno.

iv.) el predominio de las microempresas y la magnitud de los retos a los que éstas se enfrentan en términos de acceso a capacitación, crédito, tecnología, mercados y organización moderna, con tasas de subempleo e informalidad elevadas.

v.) la mayor profundidad del ciclo económico con relación al comportamiento nacional, lo cual debe ser tenido en cuenta en la actual coyuntura de crisis internacional ante la posibilidad de perder los avances logrados en materia de combate de la pobreza y mejora del desarrollo humano.

Procederemos ahora a profundizar en algunos de estos elementos.

ENTENDIENDO LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA DISTRITAL

EL PREDOMINIO DE LOS SERVICIOS Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL

Comencemos con la estructura sectorial de la economía distrital. Tal como argumentamos e ilustramos cuantitativamente en el primer capítulo al referirnos al cambio estructural asociado con la urbanización, la primacía del sector terciario indica una productividad mayor y una proporción de gasto de consumo decreciente a medida que se incrementan los ingresos en el sector industrial que en el de servicios.

En este sentido, en la capital colombiana es aplicable lo que Krugman señala en relación con el predominio de los servicios, muchos de ellos genéricos y básicos, en lugar de manufacturas especializadas y sofisticadas, para las grandes ciudades, al subrayar que esto no es un accidente, sino el resultado de la tendencia que, formulada y expuesta en el primer capítulo, tiene raíces profundas en la naturaleza del cambio económico y técnico y la lógica y la dinámica de las economías de aglomeración[275]. En esa línea, la primacía de

275 "El tipo de empleos que crecen en el tiempo no son las cosas que hacemos bien, sino las cosas que hacemos mal… Las industrias que alcanzan un rápido crecimiento en la productividad pierden empleos en lugar de ganarlos… pero no mejoramos mucho en el suministro de servicios… Es decir, precisamente porque la agricultura, la industria y algunos servicios impersonales han devenido tan productivos, nuestra economía se centra cada vez más en otras cosas". KRUGMAN, P.: *El internacionalismo moderno. La economía internacional y las mentiras de la competitividad*, Crítica, Barcelona, 2004, p. 153.

los servicios tiene que ver con la tecnificación y despersonalización potencial de los procesos de producción y comercialización de los distintos bienes, ya que, a diferencia de la mayor parte de las manufacturas (por ejemplo, tijeras para cortar el pelo), una buena parte de los servicios, en Bogotá y otras ciudades, sigue siendo a menudo de producción y comercialización personal y simultánea (por ejemplo, cortes de pelo).

EL SECTOR EXTERIOR Y LA GEOGRAFÍA ECONÓMICA

El hecho de que el predominio de los servicios asociado con el cambio estructural haya venido acompañado de un mayor peso de los servicios no transables en el producto y el consumo es uno de los factores que explican la acentuada orientación interna del tejido productivo bogotano. En todo caso, su generación de valor agregado se encuentra marcada, como afirmamos en el primer y segundo capítulos, por la interacción de los precios básicos, los efectos de la aglomeración en la productividad, el tamaño de la demanda y los costos de transporte.

Con respecto a los precios básicos, recordemos que, como indicamos en el tercer capítulo, éstos se definen en el ámbito nacional, afectando por igual a los agentes económicos de todo el país, desde Tumaco a Bogotá. Señalado lo anterior, usualmente el componente más importante en la definición de la competitividad resulta ser la tasa de cambio. En ese sentido, mientras que China ha mantenido estable la paridad de su moneda frente al dólar estadounidense durante más de 10 años, y sólo a partir de julio de 2005 permite pequeñas revaluaciones, durante los últimos años las tasas de cambio coreana, chilena y colombiana han venido revaluándose fuertemente en términos nominales[276]. Considerando sus inflaciones internas y las de sus principales socios comerciales, ello ha alterado la respectiva tasa de cambio real y, por lo tanto, la competitividad de la misma.

Dicha competitividad puede compararse mediante el "Índice Big Mac" calculado por la revista The Economist. Mientras que el precio de un Big Mac chileno en julio de 2008 sugería que la tasa de cambio del peso chileno contra el dólar era favorable al primero en un 12,3%, el de un Big Mac colombiano sugería que la tasa de cambio del peso era desfavorable en un 9%. Mientras tanto, la tasa de la moneda china era favorable en un 48,7% y la coreana en un 12%. A chilenos y colombianos les resulta de este modo muy difícil, sino imposible, competir con productores chinos, en tanto éstos les llevan una ventaja cambiaria de 36,4 puntos porcentuales en el caso chileno y de 57.7 en el caso colombiano.

---

276 Compararemos a continuación los precios básicos colombianos con los chinos, los coreanos y los chilenos dado que éstos se han convertido en paradigmas en materia económica para los países en vías de desarrollo en el ámbito mundial y latinoamericano, respectivamente.

La situación de los costos financieros agrava el panorama. En 2007, la tasa de interés activa real promedio en Colombia era del 9,4%. Mientras tanto, en Chile era del 4,1%, en China del 4,6% (2006), en Corea del 3,9%, en los Estados Unidos del 5% y en el área del Euro del 5,8%. En esas condiciones, cuando un empresario colombiano, y por tanto bogotano, necesita financiar sus inversiones o capital de trabajo, debe hacerlo a costos tres veces más elevados que los de sus principales competidores mundiales. En tales términos, el productor chileno tiene una ventaja notable frente a dichos otros productores latinoamericanos.

Con una tasa de cambio reducida, los precios de los bienes transables colombianos resultan módicos en relación con los precios de los no transables, los que, a su vez, en su mayor parte, aumentaron hasta superar los precios internacionales como consecuencia, en gran medida, de las políticas de privatización de los servicios públicos garantizando a los nuevos propietarios cubrimiento de costos y niveles de utilidad mínimos. De tal manera, en 2006 el precio del kilovatio hora en Colombia y Chile era de US$ 9 centavos, mientras que en Estados Unidos y Corea era de US$ 6,1 y 6,5 centavos, respectivamente.

Algunos analistas sugieren que la falta de competitividad de los precios anteriores podría compensarse con menores salarios. Se menciona con frecuencia que los salarios en China son ridículamente bajos y que ello explica en gran medida su competitividad internacional. Ciertamente, los salarios pagados en Shangai, el principal centro industrial y financiero chino, son muy inferiores a los pagados en Nueva York, el centro financiero mundial, y en Seúl, capital de un país que ya es considerado industrializado. Pero no son mucho menores que los pagados en Santiago de Chile, son similares a los pagados por ejemplo en Lima y superiores a los pagados en Bogotá. En efecto, según el Banco UBS, en 2006, los salarios promedios netos y brutos (incluidas prestaciones sociales e impuestos) pagados por hora en Bogotá (US$ 2,0 y US$ 2,3, respectivamente) eran menores a los pagados en Shangai (US$ 2,1 y US$ 2,6) y, por cierto, mucho menores a los pagados en Seúl (US$ 7,6 y US$ 10,1) y en Nueva York (US$ 15,7 y US$ 22,7). En Santiago de Chile (US$ 3,8 y US$ 4,8) y en Lima (US$ 2,5 y US$ 3,1) sí eran superiores a los pagados en Shangai. En ese contexto, es imposible que una reducción de salarios compense las faltas de competitividad anteriores, además de ser políticamente inviable y éticamente indeseable.

Otra posibilidad para aumentar la competitividad, ampliando las exportaciones y reduciendo la importación de materias primas, manufacturas y servicios transables, sería, como vimos en el capítulo III, aumentar la productividad de la mano de obra o del capital, es decir, incrementar lo que produce cada trabajador o cada máquina con relación a lo que cuesta. Sin embargo, similarmente al caso de los salarios, las ganancias de productividad deberían ser tan amplias que resulta prácticamente imposible que compensen esos desequilibrios.

Otra alternativa es que los productores se concentren en productos que los chinos o coreanos no producen. Es lo que se ve en la producción peruana de espárragos, brócoli, alcachofas y textiles de algodón de fibra larga, o en la producción chilena de vinos, salmón, frutas y maderas, que han experimentado un crecimiento notable en los últimos años. Pero, ¿cuántos productos similares a los mencionados no producen o no pueden producir los chinos o los coreanos y al mismo tiempo convertirse en una solución generalizada para sustituir al resto de los productos manufactureros y agrícolas del país? De hecho, la competencia con los coreanos resulta más sencilla, en tanto dedican actualmente la mayor parte de su producción a bienes intensivos en capital o conocimiento que Colombia o Chile no producen.

Finalmente, algunos aseguran que la solución para alcanzar competitividad son los tratados de libre comercio con Estados Unidos, Europa e incluso la misma China o Corea. Colombia, y con varios años de anticipación Chile, han multiplicado sus esfuerzos para lograr tratados de libre comercio con todo el mundo. Nada más alejado de la realidad, como ilustran los casos de México, Canadá y Colombia. Las preferencias arancelarias estadounidenses otorgadas a Colombia no han evitado su pérdida de posicionamiento en el mercado estadounidense. Ni Canadá ni México, a pesar de su tratado de libre comercio con Estados Unidos y su vecindad, han evitado su desplazamiento comercial por China. Si en 2002 China desplazó a México en el segundo puesto, en 2007 desplazó a Canadá como el principal proveedor de mercancías a Estados Unidos, al lograr exportar a este país 328,8 mil millones de dólares, un 3,8 % por encima de los 316,6 mil millones de dólares que le vendió Canadá. La enseñanza es clara. En un mundo de aranceles relativamente reducidos, no hay forma de que un tratado de libre comercio o una preferencia arancelaria resuelvan una aguda falta de competitividad de la tasa de cambio y las tasas de interés.

Los impuestos pueden considerarse, por otra parte, como los precios que los agentes económicos deben pagar por los servicios que perciben del Estado. Es claro que tasas elevadas del impuesto a la renta que deben pagar las empresas reducen las utilidades que los inversionistas obtienen por los recursos que comprometieron en el sector respectivo. De tal manera, disminuyen la competitividad de dicho sector y se contraen los recursos para inversión que quedan disponibles después del pago del impuesto.

Actualmente, Colombia tiene una tasa de impuesto a la renta (34%) de las más elevadas del mundo, más elevada que la peruana (30%) y, ciertamente, mucho más elevada que la chilena (16.5%), que es incluso menor que las que se pagan en China y Corea (25%). Sin embargo, para muchas empresas dichas tasas son disminuidas o no aplicadas por exenciones tributarias. Con éstas se introduce un elemento distorsionante en la competitividad sectorial, siendo muchas veces el resultado de

prácticas clientelista. Mientras en Colombia se otorgan sobre consideraciones sectoriales y territoriales, en China se conceden básicamente sobre consideraciones de ubicación territorial (franjas costeras dedicadas a la producción de exportaciones).

Por otro lado, en casi todo el mundo, incluyendo los países desarrollados, se pagan impuestos sobre los dividendos. La lógica es incentivar el ahorro y la inversión de las empresas y desincentivar el consumo de las personas. Como excepción a la práctica mundial, en Colombia, porque se considera una doble tributación, no se pagan impuestos sobre los dividendos.

Desde hace algunos años, en varios países latinoamericanos se estableció, sin mayor consideración sobre sus efectos sobre la economía, un impuesto a las transacciones financieras como un impuesto de fácil recaudación. En Colombia empezó como un mecanismo temporal de generación de fondos para rescatar al sistema financiero en dificultades, convirtiéndose más adelante en un impuesto permanente que se encuentra actualmente en una tasa del 4 por mil. El impuesto ha reducido sin embargo la intermediación financiera y, por lo tanto, los recursos en los bancos y, consecuentemente, su disponibilidad, presionando hacia tasas de interés mayores que limitan la competitividad del sector real y, por lo tanto, sus utilidades. De tal manera, erosionan la base del impuesto a la renta y la recaudación fiscal.

La orientación de la economía bogotana al mercado interno se debe al predominio de los servicios, la magnitud de la demanda interna, la productividad moderada internacionalmente, los precios básicos poco competitivos y los costos de transporte elevados.

En resumen, para beneficiarse de la globalización y para crecer se requiere, para empezar, una estructura adecuada de precios básicos y de impuestos que permita empresas competitivas y, por lo tanto, rentables en ambientes competitivos. En realidad, no importa mucho con qué precio se logran la competitividad y rentabilidad de las actividades productivas de bienes y servicios transables. Lo que cuenta es la combinación adecuada y favorable de todos ellos.

Acentuados en este numeral la dimensión relativa y los ámbitos entre los que oscila la productividad relativa, moderadas en el panorama mundial, elevadas en el latinoamericano, y destacadas en el andino, en el caso de la dimensión y la productividad de los segmentos formales de mayor tecnología; la inconveniencia, arriba, de la combinación de los precios básicos actualmente existente; y la magnitud relativa, en el cuarto capítulo, de los costes de transporte y transacción, estamos en condiciones de entender ahora, en la lógica de nuestro primer y tercer capítulos, la estructura de

la economía bogotana en relación con la orientación de sus empresas al mercado interno o externo.

La evidencia empírica parece sugerir que en lo relativo a los bienes transables las empresas locales enfrentan precios básicos poco competitivos y altos costes de transporte. Para exportar, las empresas locales necesitarían producir bienes cuasi únicos o compensar estas desventajas con una productividad elevada, lo que parece ser el caso en relación con ciertos bienes (flores…, aviones…, entre otros) y ciertos países (Estados Unidos en el primer caso; los países de la región andina en el segundo), haciendo en todo caso que el margen de exportación sea pequeño. En cuanto a la importación, los precios básicos (especialmente la tasa de cambio en los últimos años) y la dimensión de la demanda interna son factores favorables, pero los costos de transporte la obstaculizan, siendo en todo caso la balanza comercial deficitaria insostenible por el riesgo que supone, al menos a nivel nacional, una crisis de balanza de pagos.

En estas circunstancias, la acentuada orientación de las empresas locales al mercado interno se debe al peso de los bienes no transables asociado con el cambio estructural, y la combinación de demanda interna y productividad relativas moderadas en el contexto internacional, elevadas en el latinoamericano y destacadas en el andino; precios básicos poco competitivos; costes de transporte elevados y costes de transacción todavía significativos.

EL RETO DE LOS PRECIOS BÁSICOS, LA PRODUCTIVIDAD Y LOS COSTOS DE TRANSPORTE: EL CAMINO DE LA COOPERACIÓN Y LA INTERLOCUCIÓN

Las oportunidades de política económica de los gobiernos locales son relativas. Como señalamos en el capítulo III, la competitividad de las empresas locales y así, en cierta forma, de la economía local, depende de la interacción de la lógica y los mercados nacionales, que determinan fundamentalmente los precios básicos, con la lógica y los mercados locales, que definen buena parte de la productividad. De la misma manera que precios básicos adecuados pueden no venir acompañados de niveles de productividad competitivos, esfuerzos y decisiones adecuados en materia de productividad pueden en efecto ser estériles por una combinación inadecuada de precios básicos a nivel nacional.

Aunque en los países latinoamericanos los gobiernos locales, regionales o municipales no puedan determinar los precios básicos, deberían manifestarse exigiendo decisiones más acordes con las necesidades de sus asentamientos. En realidad, sin embargo, pocas veces lo hacen.

En lo que corresponde a los aspectos monetarios, la legislación de la banca central de la mayor parte de países latinoamericanos declara a ésta independiente de los otros poderes del Estado, organizándola para ser dirigida por un cuerpo colegiado que no incluye representación de las regiones o ciudades. La nula participación de las autoridades locales en las decisiones monetarias es además avalada por su silencio al respecto. Con rarísimas excepciones, las autoridades locales no se manifiestan sobre las decisiones de las autoridades monetarias, por ejemplo, sobre la tasa de interés del banco central y sus consecuencias sobre las tasas de interés comerciales y la tasa de cambio que, como se mostró, tienen evidentes impactos sobre la competitividad de las empresas que operan en sus territorios.

Esto debe y puede cambiarse. Las principales regiones y ciudades del país podrían tener alguna forma de representación en los organismos decisorios de la política monetaria. Ese es el caso del Sistema de la Reserva Federal (FED, por sus siglas en inglés), el Banco Central de los Estados Unidos. Su Junta de Gobernadores (BG), responsable del manejo del Sistema, de la tasa de descuento y las tasas de encaje, está compuesto por siete miembros, nombrados por el Presidente con aprobación del Congreso por periodos de 14 años, siendo uno de ellos seleccionado entre los presidentes de los 12 bancos regionales que componen el Sistema. Según la Ley, la nominación presidencial debe considerar una justa representación de los intereses financieros, agrícolas, industriales y comerciales, así como de las áreas geográficas del país. A su vez, el Comité Federal de Mercado Abierto (FOMC), responsable del principal instrumento de política monetaria, las operaciones de mercado abierto (venta y compra de títulos para expandir o contraer la liquidez de la economía), está compuesto por 12 miembros, abarcando éstos los siete miembros de la Junta de Gobernadores, el presidente de la Reserva de New York y cuatro de los presidentes de los otros once bancos que componen el Sistema, en periodos rotativos de un año.

El margen de maniobra de los gobiernos locales en materia económica es relativo, al depender su comportamiento de factores locales y nacionales.

En cuanto a las decisiones tributarias, los recaudos importantes, correspondientes a los impuestos al patrimonio, la renta, el valor agregado y el comercio exterior, son ingresos nacionales. Otros tributos, que dan origen a los ingresos de departamentos o ciudades, son sin embargo de orden regional o local, respectivamente. En Colombia es el caso de los impuestos prediales, los impuestos sobre los automóviles, el impuesto de industria y comercio, y otros impuestos específicos sobre el consumo.

Aunque el manejo de éstos puede incidir en la competitividad de la región o la ciudad, su menor cuantía e incidencia hace que sea sumamente difícil que

puedan compensar ineficiencias pronunciadas en otros precios básicos, aunque, como vimos en el capítulo séptimo, en el caso bogotano podrían ser un instrumento relevante.

Otro tipo de acciones fiscales que pueden contribuir a la competitividad de las empresas localizadas en determinadas áreas pueden ser manejadas con todo con mayor margen por las autoridades locales incentivando las asociaciones público-privadas y al empresario shumpeteriano. Un resultado exitoso de tal manejo es la construcción de Walt Disney World en el centro del Estado de la Florida en Estados Unidos, en un lugar previamente ocupado extensamente por pantanos, salvo en ciertas pequeñas áreas de pastura. Walt Disney abrió sus puertas al público en 1971, dando lugar a uno de los desarrollos regionales y urbanos más acelerados y exitosos del mundo.

En una oportunidad le preguntaron al propio Walt Disney por qué había escogido ese lugar para el desarrollo de su complejo de entretenimiento. Respondió que estaba localizado en el cruce de dos carreteras y al Este del río Missisipi, donde vivía el 75% de los estadounidenses. Sin embargo, el desarrollo no hubiera sido posible si la organización no hubiera comprado por pedazos, bajo nombres supuestos, para evitar especulación en los precios, los 110 km2 de tierra que requería y el Estado de la Florida no hubiera legislado la formación de un Distrito Especial (Reedy Creek Improvement District) y dos ciudades en su interior (Bay Lake y Reedy Creek, renombrada más adelante Lake Buena Vista), con autorización para emitir bonos libres de impuestos para financiar proyecto públicos en el Distrito (obras de drenaje, carreteras, etc.), independientemente de que el beneficiario exclusivo fuera Walt Disney Productions. Adicionalmente, otorgó al Distrito inmunidad de cualquier legislación estadual o del County sobre el uso de la tierra. La legislación formando el Distrito y las dos ciudades fue aprobada por el Estado de la Florida el 12 Mayo de 1967; en 1968 la Corte Suprema del Estado sentenció que al Distrito le estaba permitido emitir bonos libre de impuestos.

Desde el punto de vista del gasto fiscal son posibles también una serie de acciones que inciden no tanto sobre los precios básicos de la economía, sino sobre el aumento de la productividad y, por lo tanto, sobre la competitividad. Conviene tener presente no obstante sus límites, en el sentido de que es imposible que un aumento de la productividad debido a una inversión pública, en, por ejemplo, alguna carretera, pueda compensar ineficiencias elevadas en los precios básicos. Éstas son sin duda indispensables para poder llevar productos al mercado, pero si la tasa de cambio se encuentra muy revaluada la producción no será competitiva y las carreteras no tendrán ningún uso.

Señalada su potencialidad, es preciso indicar que sus efectos serán mayores cuanto más eficiente sea la inversión. En este sentido, en el caso bogotano es importante

recordar que, aunque, como mencionamos anteriormente, su productividad es, como producto de la aglomeración, bastante superior a la del país en su conjunto y a la de los países del área andina, se presentan, además de la existencia de precios básicos inadecuados, límites en relación con la naturaleza jurídica, tamaño, acceso a capacitación, capital y mercados, entre otras, del tejido productivo distrital.

Hay que recordar que la productividad media bogotana oculta, como anotamos más arriba, grandes desigualdades tanto al interior del sector informal como del formal. Es necesario fomentar al respecto la densidad a través del acceso diferenciado, pero universal, de las empresas a la formalidad jurídica y lo que en principio son sus beneficios, como el acceso a la capacitación, capital y mercados. El papel de la Administración local en estas materias es decisivo, ya que es responsable en buena medida de la calidad de la educación general y específica, y puede estimular la transferencia de conocimiento y el acceso al crédito, además de impulsar relaciones comerciales estratégicas.

Dado que precios básicos inadecuados pueden anular esfuerzos en productividad, los gobiernos locales deben discutir los primeros con las entidades nacionales.

Sea cuál sea su destinación, un aumento del gasto fiscal y en particular de la inversión a cargo de los entes locales, regionales o departamentales, implica una expansión de la demanda agregada, lo que puede ser particularmente conveniente como elemento contra-cíclico en algún periodo recesivo. Si la recesión colombiana del 2000 fue contrarrestada en gran medida en Bogotá gracias a las importantes obras de infraestructura que se realizaron en dichos años en la ciudad, la crisis económica global y próximamente nacional exige ahora, como entonces, este tipo de políticas.

Finalmente, la política regulatoria resulta esencial para incentivar la competitividad. Debería incidir fundamentalmente en promover y condicionar el desarrollo de los mercados a la ausencia de generación de rentas no competitivas por parte de productores no competitivos. Lo anterior sugiere la necesidad de plantear una política y una legislación que consideren como función fundamental de la regulación promover la competencia.

Tal vez la forma más efectiva de hacerlo sea regular los monopolios y oligopolios[277], lo que exige unas decisiones políticas que sólo pueden adoptarse en un entorno

277 Algunos monopolios y oligopolios pueden ser incluso deseables, por la eficiencia, desde el punto de vista de la provisión, y el control, desde el punto de vista del seguimiento y la evaluación siempre y cuando estén convenientemente regulados. Los servicios públicos y los sistemas de transporte (Transmilenio vs guerra del centavo) son un buen ejemplo de ello.

institucional democrático, al ser necesario que el Estado preserve su independencia respecto de los grupos económicos. En una verdadera democracia política el Estado no sólo se mantendrá independiente de los grupos económicos, sino que estará en condiciones de arbitrar sus intereses en conflicto.

Ciertamente, una manera de reforzar esa tarea y, simultáneamente, lograr que los intereses regionales y locales sean considerados es asegurar la participación de los usuarios, particularmente de representantes de regiones o ciudades, en los directorios de las instituciones que regulan los mercados financieros y de servicios públicos. Cuando las decisiones son poco transparentes y cerradas es relativamente sencillo para los regulados "capturar" al regulador, siendo esto más difícil si en ese directorio se encuentran representantes de los usuarios que deben rendir informes regulares a sus representados.

Regular los monopolios y oligopolios es vital para incentivar la competitividad.

Por último, es preciso ocuparse de los costes de transporte y transacción. Aunque, gracias a los recientes esfuerzos en infraestructura del Gobierno de la República, los primeros se han reducido de manera notable en el país, siguen siendo todavía muy elevados, debido, como apuntamos en el capítulo IV, a la accidentada geografía nacional, la ausencia de control sobre el territorio, y por tanto la inseguridad de la inversión en infraestructura, y la desidia política en abordar el desarrollo conectivo a lo largo de décadas. En este sentido, Bogotá no es sólo una ciudad alejada de las costas, donde anidan las rutas internacionales de comercio marítimo, sino una caracterizada por la ausencia de conexión férrea y fluvial y por la precariedad de su conexión vial con éstas y otras regiones y ciudades del país. Convendría mejorar estratégicamente todos estos sistemas de movilidad de carga y de personas, de modo que se pudieran reducir los costos de transporte, facilitando así la densidad económica entre las aglomeraciones físicas que identificamos como base y condición de la división del trabajo, los rendimientos crecientes, el crecimiento económico y el desarrollo social. El desarrollo del aeropuerto apunta al respecto en el buen camino. Dado que este tipo de infraestructuras deben ser cofinanciadas por la Nación y en algunos casos por los departamentos, la abogacía de los gobiernos municipales debe ser decidida.

En lo que hace referencia a la ciudad, ésta ha mejorado también su infraestructura de transporte en las últimas décadas con avances sustantivos en sistemas públicos de transporte masivo, a través, aunque no sólo, del Transmilenio. Es forzoso prestar atención a su congestión, y, sobre todo, a las formas en que se pueden solucionar, desarrollando, entre otras, su tercera fase, así como a las posibilidades de integración

física y social que provee. Aunque la intermodalidad es una estrategia que es urgente abrazar, extendiendo y manteniendo las redes de ciclorutas, estimulando las caminatas, y, sobre todo, articulando estas alternativas al transporte público, un sistema de metro parece ciertamente necesario. Y esto sobre todo en cuanto, en aras de la integración física y social, los sistemas públicos de transporte masivo deben ser espacial y poblacionalmente extensos.

Las tarifas ocupan al respecto un rol nuclear, al permitir o no su uso. Sería recomendable, como afirma el *Informe de Desarrollo Humano para Bogotá,* que el precio del Transmilenio se ajustase. No deja de resultar sorprendente en este sentido la significativa subida de sus tarifas, que la sitúan hoy cerca de un 20% por encima de un sistema de transporte tradicional que está lejos además de estar regulado, como muestra, por ejemplo, el incumplimiento de los límites de emisiones y la "chatarrización", que ha mostrado en el último año avances sin embargo notables. El arreglo de las vías, tan necesario, al encontrarse el 56% de la malla vial en mal estado[278], debería venir acompañado de un impuesto sobre el vehículo particular no sólo por su contaminación, sino con el fin de aumentar los recursos para financiar los sistemas de transporte público[279]. En este caso la financiación local deberá venir de la mano de la reivindicación por parte del gobierno municipal del involucramiento del gobierno nacional, puesto que la mayoría de estas obras son en términos demográficos, sociales y económicos de interés nacional.

Avanzar en la reducción en los distintos costos de transporte y comunicación y en la simplificación de trámites, garantía de derechos de propiedad y transparencia institucional, es prioritario.

En lo que hace referencia a los costes de transacción, a pesar de que, como anotamos en el primer y segundo capítulos, éstos han disminuido notablemente con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, siguen siendo todavía relevantes. Estos no están mediados en cualquier caso solamente por las tecnologías. En el caso de Bogotá no sobra advertir sobre la necesidad de respetar con transparencia los procedimientos legales que en materia de ordenamiento urbano o de transporte tanto debate están generando.

278 BOGOTÁ CÓMO VAMOS (BCV): *Evaluación de los cambios de la calidad de vida en Bogotá durante el 2008*, BCV, Bogotá, 2009.

279 Abordaremos con mayor detalle esta cuestión en el tercer punto de este capítulo.

Tipo de política	Incidencia del nivel municipal	Incidencia del nivel nacional
Precios básicos	Baja	Alta
Política monetaria	Baja	Alta
Política fiscal	Media	Media
Política regulatoria	Media	Media
Política de productividad	Alta	Media

Tabla 9.6. Niveles de incidencia de la política económica local sobre el crecimiento económico local. Aunque tienen limitaciones a la hora de condicionar el comportamiento económico local, las autoridades municipales cuentan con un margen de maniobra notable en una amplia batería de instrumentos de política.

Señalado lo anterior, en lo que hace referencia al desarrollo económico de Bogotá, es de suma importancia:

i.) promover, en interlocución con el gobierno nacional, algún tipo de participación de los gobiernos locales, especialmente de las ciudades más grandes, y sobre todo de Bogotá, en las decisiones macroeconómicas, fomentando una mejor combinación de los precios básicos, con el fin de incrementar la rentabilidad de las empresas y así, manteniendo constante la tasa de ahorro e inversión, por una parte, y, la productividad, por otra, tanto la inversión realizada como las exportaciones;

ii.) apoyar, de la mano de todos los actores públicos, privados y no lucrativos, el aumento de la productividad local a través de la integración institucional de la población, facilitando la formalización diferenciada y el acceso de éstas y las empresas hoy formales con dificultades a los beneficios en términos de acceso a la capacitación técnica y general, la tecnología, el crédito y los mercados que a éste se le suponen.

iii.) abogar, en el ámbito nacional, por una reducción de los costos de transporte a través de inversiones en infraestructuras de orden nacional, en especial en el corredor Buenaventura-Bogotá, de cara a las rutas internacionales de comercio marítimo; la red de ciudades, de cara a la movilidad de bienes y personas a nivel nacional; el aeropuerto, de cara a ambos objetivos; y al interior de Bogotá, con efectos positivos sobre la productividad, siempre relativizada por la competitividad de los precios básicos, y así las exportaciones, al generar mayor densidad.

iv.) reducir los costos de transacción y comunicación, a través de la extensión de la conectividad a las nuevas tecnologías de la información y comunicación, combatiendo la brecha digital, y la asunción de la transparencia en las contrataciones públicas y el respeto, en su función ecológica y social, de los derechos de propiedad.

iv.) incrementar, finalmente, la autonomía fiscal local y el carácter contracíclico y pro-pobre de la inversión pública nacional y local.

Todo ello sólo podrá realizarse a través de una amplia interlocución entre actores públicos, privados y no lucrativos de las esferas local, regional, nacional e internacional. El aumento de la productividad general de la economía de la capital depende, efectivamente, de múltiples factores y de muchos actores cuya acción debe ser coordinada y articulada estratégicamente, superando en lo posible i.) la desarticulación, duplicación y/o competencia de los ámbitos nacionales, regionales y locales, ii.) los límites político-administrativos que asfixian y/o fraccionan el funcionamiento interdependiente de los municipios de, e interno a, la ciudad región, iii.) la consideración de relaciones de oposición entre el sector público, y sus entidades, y las unidades productivas privadas, y iv.) el celo a la conformación de redes y a la cooperación de ciertos sectores privados locales, que inhibe, dificulta y/o impide, a menudo, coordinar acciones claves para realizar transformaciones estructurales estratégicas, que permitan mejorar una estructura, recursos y cultura organizacional con niveles notables de informalidad.

Las estrategias de crecimiento económico de la capital no deben ser, en efecto, sectoriales ni autistas, jugando un papel estratégico la cooperación y el diálogo con gobiernos supra-locales (Nación, Región, Departamento) y entidades civiles privadas, con ánimo de lucro y sociales, así como la inversión del crecimiento en la ampliación de la calidad de vida de la población urbana en general y en ciertos sectores vulnerables en particular, ya que la educación técnica y general, la salud y el hábitat físico digno universal contribuyen, en un círculo virtuoso, a la mejora de la productividad, siendo de hecho estrechas las relaciones entre el desarrollo social y político y el crecimiento económico. El gobierno distrital no debería olvidar en este sentido su capacidad y sobre todo su deber de estimular el crecimiento económico a través del aumento general de la calidad de vida de los habitantes de la capital.

9.2. EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL EN BOGOTÁ

El crecimiento económico no es, en todo caso, suficiente para el desarrollo humano ni para su concreción como derecho a la ciudad. Si éste es el que nos preocupa, las consideraciones políticas y la evidencia empírica del tercer capítulo obligan a considerar, en efecto, la garantía universal de las capacidades mínimas formuladas por Nussbaum, haciendo un énfasis especial en la libertad de proceso, y en este sentido en el empleo y la participación política, entendidos no meramente como una oportunidad de lograr ingresos o recursos no financieros para sostener ciertos consumos, sino también como un proceso que permite o no ampliar en sí mismo las capacidades, con un papel destacado del auto-respeto.

LA POBREZA QUE MATA EN BOGOTÁ

Lo que, desde el punto de vista de la lista de capacidades mínimas, destaca en cualquier caso en primer lugar es la privación extrema que en el libro Hábitat y Pobreza denominamos "la pobreza que mata" y que en los Objetivos de Desarrollo del Milenio se expresa en las dos primeras metas, la reducción de la pobreza y el hambre, que componen el primer ODM[280].

Es sustantivo aclarar que las áreas geográficas y en este sentido las comunidades políticas se distinguen al respecto tanto por la definición de la indigencia, la pobreza y el hambre como por los objetivos formulados con respecto a éstos. En este sentido, si, en relación con lo primero, en general la línea de indigencia es el umbral de ingreso que permite sostener el consumo de alimentos necesario para mantener un nivel de nutrientes mínimo, y línea de pobreza es, por su parte, la línea de indigencia más una canasta mínima de bienes y servicios, la consideración de qué es lo mínimo depende de la valoración cultural y política de cada sociedad. Aunque la divergencia entre las líneas de indigencia, pobreza o hambre entre grupos humanos responde ciertamente a que las condiciones objetivas materiales son distintas, pudiendo resultar que para lograr las mismas condiciones físicas se necesiten en una sociedad, por su clima, por ejemplo, más recursos que en otra, la distancia en las exigencias políticas suele ser asimismo destacada, lo que exige ser cautelosos en las comparaciones internacionales[281]. Señalado lo anterior, a nivel global la línea de indigencia se sitúa en un dólar diario, o lo que es lo mismo, 30 dólares mensuales, 70.000 pesos colombianos en mayo de 2009, y la línea de pobreza en 2 dos dólares diarios, a saber, 140.000 pesos colombianos mensuales en mayo de 2009. En el año 2007 la línea de indigencia se ubicaba en Bogotá en $160.807, mientras la de pobreza lo hacía en $273.266 pesos mensuales.

Como anotamos, las sociedades también difieren en los objetivos, tanto porque algunos ya se lograron en algunas latitudes como porque algunas sociedades son más exigentes políticamente. Así, a nivel global, los asistentes a la Declaración del Milenio, entre ellos Colombia, se comprometieron a i.) reducir a la mitad, entre 2003 y 2015, el porcentaje de personas en el mundo cuyos ingresos sean inferiores a la línea de indigencia, situado en 1 dólar diario, y ii.) disminuir a la mitad, entre 2003 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre en el mundo.

En Colombia la sociedad se comprometió a este respecto a i.) decrecer del 20.4% al 8.8% el porcentaje de personas que vive en la indigencia; ii.)reducir del 53.8% al 28.5% el porcentaje de personas en pobreza; iii.) limitar del 10% al 3.0% los niños

---

280 Vid.: GIRALDO, F., GARCÍA, J., BATEMAN, A. Y ALONSO, A.: *Hábitat y Pobreza. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la Ciudad*, UN-Habitat, Bogotá, 2006, pp.30-39.

281 Vid.: Ibidem, pp. 73-78.

menores de 5 años con peso inferior al normal; y iv.) limar del 17% al 7.5% las personas que están por debajo del consumo de energía mínima alimentaria.

Por su parte, se propone que para Bogotá se establezcan[282] las siguientes metas: i) reducir del 9.97% al 4.30% el porcentaje de personas por debajo de la línea de indigencia; ii.) disminuir del 38.58% al 17.56% el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza; y iii.) limitar del 10.23% al 3.06% el porcentaje de niños menores de 7 años con peso inferior al normal.

En este contexto, el 32,3% de la población de la ciudad se encontraba en 2007 por debajo de la línea de pobreza distrital. Aunque los avances han sido notables, con una reducción de más de seis puntos desde 2003, logrando la meta, como se observa en el gráfico 9.3, de proseguir la tendencia, la filtración de la crisis económica internacional a Bogotá impone importantes desafíos para dar continuidad a los avances.

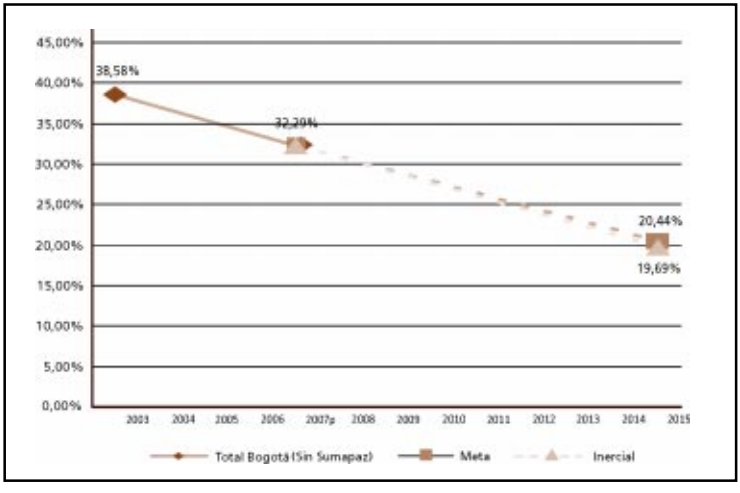


Gráfico 9.3. Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza en Bogotá. 2000-2007. Pese a que en la ciudad se han producido avances importantes en los últimos años en el combate a la pobreza, en un contexto de crisis no sólo mantener el ritmo, sino no perder lo avanzado será el gran desafío. Fuente: DANE - DAPD, Encuesta Calidad de Vida 2003 (Recalculada). DANE - SDP, Encuesta de Calidad de Vida Bogotá 2007. Procesamiento: UN-Habitat/Colombia. Línea de Pobreza: 2003: $224.602, 2007: $273.226. Provisional.

282 Es importante mencionar que las metas que se proponen en este libro, así como en el anexo correspondiente y la información contenida en el CD adjunto, resultan de una propuesta para la ciudad y no de un compromiso adquirido por parte de las autoridades ni la sociedad.

En cuanto al hambre, el 9,9% de los niños bogotanos menores de siete años se encontraba en déficit de peso para la edad en 2007. La distancia entre los avances logrados y la propuesta de compromiso es en este caso sustancial. A pesar de que la evolución de este indicador señala una recuperación desde 1998, cuando una aguda crisis económica azotó al país, ésta no es lo suficientemente rápida como para cumplir la meta propuesta para 2015. De reproducirse la tendencia actual, en lugar del 3,2%, el 8,7% de los niños menores de siete años estarían efectivamente desnutridos en esa fecha, tal como se aprecia en el gráfico 9.4.

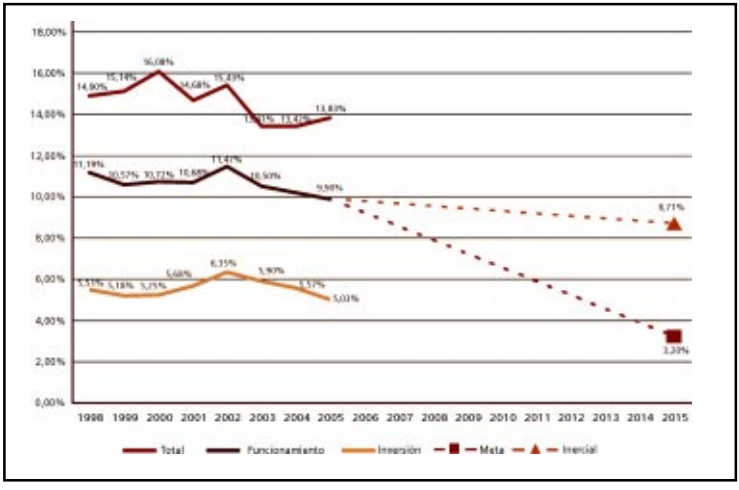


Gráfico 9.4. Porcentaje de desnutrición en menores de siete años en Bogotá. 1997-2007. La ciudad no debería conformarse con los niveles que ha logrado hasta ahora, en materia de desnutrición infantil, prosiguiendo sus esfuerzos para lograr avances aún más significativos de cara al 2015. Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, D.C. SISVAN: Sistema de Vigilancia Epidemiológica, Alimentaria y Nutricional. Área de Vigilancia en Salud Pública. 1) Desnutrición Global; 2) Desnutrición Crónica; 3) Desnutrición Aguda.

Los beneficios de la aglomeración, la recuperación económica y la atención que las últimas administraciones de la Alcaldía Mayor de Bogotá han consagrado a erradicar el hambre, brindar abrigo, atender urgencias sanitarias y ofrecer educación gratuita han sido decisivas para las mejoras alcanzadas, en tanto han favorecido en el primer caso el acceso a servicios, ampliado en el segundo los recursos y liberado de las familias con menos recursos en el tercero la destinación de gran parte de éstos a estas materias. Tal como señalamos en el capítulo VI, dedicado al análisis de los efectos de la concreción de los planes de gobierno en los presupuestos distritales en el nivel de vida en el intervalo 1990-2007, el gasto distrital en materia de integración social vía provisión de servicios de salud y educación, pero también de ayudas alimentarias y de abrigo ha sido no sólo creciente, sino considerable, especialmente en los últimos años, lo que explica en parte el progreso ilustrado.

Aunque todo ello permita alcanzar las metas que la ciudad se ha impuesto, es insuficiente. Además de ampliar las políticas de asistencia es preciso reforzar su conexión con las de desarrollo. Es forzoso ser consciente no sólo de que la privación de capacidades es más amplia que la pobreza que mata y la que Bogotá ha definido como relativamente aceptable, sino que la pobreza que mata se une a la que Bogotá ha considerado aceptable y ésta a otro tipo de privaciones de capacidades.

Pese a que la aglomeración, la recuperación económica y las políticas públicas han reducido la indigencia y la pobreza, es preciso conectar asistencia con desarrollo.

Esto se aprecia en todas las poblaciones vulnerables, esto es, en las mujeres, especialmente solteras con hijos, los niños y niñas, los jóvenes y los adultos mayores, de las ciudades contemporáneas, y, por supuesto, de Bogotá. El caso de los Habitantes de Calle es, pese a lo que a menudo se cree, paradigmático.

CIUDADANOS HABITANTES DE CALLE: DEFINICIÓN, ELUCIDACIÓN Y POLÍTICA

Indiquemos, en primer lugar, que, aunque el concepto de habitante de calle es ciertamente problemático, dada la heterogeneidad y multiplicidad tanto respecto del origen como de las condiciones y manifestaciones de la población que lo conforma, cuestiones conceptuales y políticas invitan a abrazar una definición acotada y específica[283]. UN-Habitat define a estos efectos al habitante de calle como aquella persona que no habita de manera regular en una vivienda convencional, siendo esto capital. Primero, porque el hecho de que la calle constituya el espacio permanente de vida de estos individuos suele estar asociado con problemáticas y vivencias muy particulares, sustancialmente distintas, con frecuencia, de las de aquellos que habitan una vivienda ordinaria. La noción de tiempo y espacio suele ser, por ejemplo, notablemente divergente. Segundo, porque, más allá de su diferencia, las condiciones de vida de estas personas en términos de capacidades, libertades y funcionamientos suele ser, en general, considerablemente precaria. La habitabilidad en calle suele asociarse, en efecto, con la privación relativa, y a veces absoluta, del ejercicio de los derechos y responsabilidades de los sujetos que la viven. En tanto los reconoce como ciudadanos que en su diferencia han de recuperar sus derechos y responsabilidades, este texto se referirá a los ciudadanos habitantes de calle (CHC).

283 La investigación sobre los ciudadanos habitantes de calle en Bogotá debe una parte sustantiva a Eric Wyss, la Cruz Roja Bogotá, y en especial a Carlos Camacho y Hugo Gutiérrez, y a María Mercedes Sosa, directora de la Mesa Permanente para los CHC de la ciudad.

Señalado lo anterior, es preciso subrayar que aunque la habitabilidad en la calle hace referencia, en primera instancia, a una particularidad individual, entender el fenómeno requiere, como Sen señala en lo relativo a la pobreza y el hambre en general, trascender este nivel de análisis. UN-Habitat comparte la triple aproximación analítica del Observatorio Europeo sobre los CHC para entender la exclusión social y el "fenómeno callejero": (i) el nivel del individuo y de sus redes de relaciones sociales; (ii) el nivel 'meso'- institucional; y (iii) el nivel macro social estructural[284]. El primer nivel de análisis acentúa que pese que para algunos la vida en la calle es, en gran medida, una opción de vida, para la mayor parte de los CHC dicha libertad está condicionada por otros factores, como la debilidad o la ruptura de las redes de apoyo personales, la adicción a las drogas y/o los desórdenes de salud mental. El segundo resalta la ausencia o debilidad de políticas de prevención, la falta de conocimiento de las políticas existentes por parte de los CHC, la falta de capacidad en los servicios, la rigidez de los criterios de admisión, y/o la articulación y/o sectorialización inadecuada de éstos. El nivel macro social estructural destaca, por último, la estructura del empleo y la distribución del ingreso, la discriminación, y el libre acceso y comercialización ilegal de ciertas drogas.

Distintos gobiernos nacionales y fundamentalmente locales han venido adoptando políticas públicas específicas para los habitantes de calle. Se distinguen históricamente tres tipos de atención. El primero, que estigmatiza a estas personas, no desarrolla políticas públicas particulares para estos ciudadanos; el segundo, que considera la habitabilidad en calle como un fenómeno de naturaleza exclusivamente individual, brinda a estas personas servicios de atención básica y humanitaria; el tercero, que concibe la habitabilidad en calle como un fenómeno primordialmente social, diseña un sistema de servicios que, incluyendo atención básica y humanitaria, comprende también apoyo psicológico y/o médico, así como acceso a posibilidades de ingreso y/o de vivienda, desde el punto de vista amplio de la restitución de los derechos y obligaciones de los CHC. En este sistema de servicios, distinguiéndose por su especificidad, cada servicio no puede estudiarse ni entenderse sin observar su interacción con el resto. La adopción de cada una de estas modalidades altera no sólo el número de servicios ofrecidos y su articulación, sino también las características y objetivos de cada uno de ellos.

Es necesario señalar en este punto que el derecho de un CHC es, en general, al desarrollo humano, esto es, a lo que en términos de Nussbaum hemos formulado, a los efectos de definir políticas públicas de equidad e integración social, como la

---

284 MEERT, H.; BENJAMINSEN, L.; CABRERA, P.; DANDOLOVA, I.; FERNÁNDEZ, E.; FILIPOVIC, M., HRADECKY, I.; KOCH-NIELSEN, I.; MAAS, R.; RUBIO, M. J.; ZIDI, D.: *L'évolution des Profils des Sans-abris. Une dépendance persistante à l'égard des services d'urgence en Europe. Qui et Pourquoi?,* Observatoire Européen sur le Sans-abrisme, Bruselas, 2005.

garantía y ampliación de una lista de capacidades básicas, lo que se traduce en particular en un derecho no sólo a un servicio determinado, sino también a un proceso que facilite, en el ejercicio del respeto a sí mismo y su libertad, el aprovechamiento de determinados servicios. El énfasis no debe situarse, en este sentido, en los Hogares de Paso, sino en la política pública frente al CHC en general. El tercer modelo de atención es por ello el más solidario con la condición, y los derechos y las obligaciones de los CHC.

CIUDADANOS HABITANTES DE CALLE EN BOGOTÁ

Formulado lo anterior de manera general, de acuerdo con las cifras arrojadas por el IV Censo de Habitantes de Calle efectuado en 2004 en Bogotá y Soacha por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON), la capital y su municipio colindante contaban en esa fecha con 13.415 habitantes de calle, lo que correspondía al 0,18% de la población de los dos municipios ese año. En siete años, el número de personas viviendo en estas condiciones, que sumaba 4.515 personas en el primer censo, realizado en 1997, se había multiplicado por tres. Asumiendo que el crecimiento de los últimos tres años haya mantenido una tendencia similar a la de los anteriores, se puede estimar que, hoy en día, la ciudad cuenta con una población en situación de calle que oscila entre 16.000 y 18.000 personas. El último censo, realizado en 2007, registraba sin embargo cerca de 8.000 CHC, no siendo comparable por cambiar la metodología.

En cuanto a la formulación e implementación de políticas públicas para los habitantes de calle en Bogotá, ésta es relativamente reciente. Aunque ya antes de 1996, cuando en el marco del Plan de Desarrollo "Formar Ciudad" y en cumplimiento del Acuerdo 13 de 1995, su Decreto Reglamentario 897 de 1995 y la Resolución 787 del 27 de junio de 1996, se creó el Programa Distrital de Atención al Adulto Indigente, se adelantaban algunas acciones y éstas se fortalecen después en los Planes de Desarrollo de Peñalosa, Mockus II y Garzón, no será hasta 2005 cuando, en el marco de la Administración del último, se aprueba un decreto, en particular el 136 de 2005, que haga frente de manera integrada a la situación integral de los Ciudadanos Habitantes de Calle de la ciudad[285].

285 El decreto 136 del 5 de mayo de 2005, sancionado al efecto, se explica en este sentido por: i.) los procesos interinstitucionales de Entidades Públicas y Organizacionales Sociales que de manera desarticulada atendía al CHC desde hacía por lo menos dos décadas; ii.) el desarrollo normativo expedido, que facultaba al Alcalde Mayor para tomar decisiones de forma expedita y a las entidades Distritales con competencia para generar proyectos para esta población; iii.) la apuesta de los gobiernos distritales desde 1996 por incluir este asunto en sus Planes de Desarrollo; iv.) las dinámicas de asentamiento asociadas a los planes de renovación urbana; v.) las grandes intervenciones efectuadas (entre ellas las de Santa Inés – Cartucho); y vi.) la emergencia social de Abril de 2005 generada por el cierre definitivo de la zona degradada El Cartucho, en la localidad de Los Mártires, donde habitaba gran número de CHC, que refuerza la preocupación e interés por este colectivo, impulsando acciones sociales y normativas inmediatas.

Éste supone en este sentido no sólo una promoción de las políticas existentes hacia los habitantes de calle, sino también su reformulación e integración. El decreto 136 contempla en efecto la elaboración y puesta en marcha de un Plan de Atención Integral para la Población Habitante de Calle bajo el objetivo general de "atender integralmente a ciudadanos(a) habitantes de calle del Distrito Capital, y a familias, parejas y personas solas que viven en hacinamiento en zonas de alto deterioro social y urbano, con el fin de avanzar en la restitución de sus derechos y su inclusión socioeconómica"[286]. Para concretar tal fin, el Plan de Atención Integral para los Ciudadanos Habitantes de Calle (PAICHC), también conocido como proyecto 7312, se compone de cinco modalidades de intervención que a su vez hacen parte de dos líneas de acción: servicio de acercamiento y acogida (Línea 1), y servicio de apoyo terapéutico y enlace social (Línea 2). De las siguientes modalidades, las dos primeras hacen parte de la primera línea de acción mientras las tres últimas hacen parte de la segunda:

1. *Brigadas de atención en calle*. A través de la prestación de servicios de atención básica en salud, alimentación e higiene y actividades recreativas y terapéuticas, se realiza identificación, contacto, orientación y motivación a los ciudadanos y ciudadanas de calle en su medio (parches, cambuches y corredores viales).

2. *Hogar de Paso*. Presta servicios en el día y en la noche. En el día se brinda atención básica en salud, higiene y alimentación y se realizan talleres lúdicos y formativos. En el Hogar de Paso noche se brinda hospedaje, alimentación e higiene.

3. *Centro de Atención Transitoria*. Se caracteriza por la prestación de dos tipos de servicios: atención a necesidades básicas y atención terapéutica individual y grupal que facilite la recuperación y potenciación de las diferentes dimensiones del ser humano. El servicio se presta durante las 24 horas en un proceso de 5 meses.

4. *Comunidades de Vida*. Ofrecen atención integral y especializada bajo la modalidad de comunidades terapéuticas mixtas, para el tratamiento, habilitación y restablecimiento de vínculos que faciliten la inclusión de los ciudadanos habitantes de la calle que presentan altos niveles de consumo y adicción a sustancias psicoactivas. Las opciones son: Comunidad de vida Hogar El Camino, comunidad de 6 meses con énfasis en formación para el trabajo y oportunidades de generación de ingresos, y Centro de Desarrollo Personal Balcanes.

5. *Enlace Social*. Tiene como objetivo brindar a los egresados/as de las comunidades de vida y del Centro de Atención Transitoria oportunidades para la genera-

286 Para éstos y los objetivos específicos, vid.: ALCALDÍA MAYOR de BOGOTÁ: *Decreto 136 de 2005*, Bogotá, 2005.

ción de ingresos, capacitación y formación para el trabajo, mediante la incorporación a diferentes convenios interinstitucionales en las áreas ocupacionales y educativas. También, el fortalecimiento de vínculos familiares, sociales y comunitarios.

Con la experiencia adquirida, y dadas las altas tasas de retiros al inicio de las modalidades terapéuticas (etapas 3 y 4), se ha complementado este esquema desde finales del 2006 con una modalidad transitoria intermedia de pre-comunidad manejada por el DABS por la cual todos los CHC deben pasar al ser remitidos por los Hogares de Paso (etapa 3 del diagrama 9.1). En el Centro de Desarrollo Personal Transitorio (CDPT), aunque esto varía, permanecen dos o tres semanas sin salir. La idea es, por una parte, remitirlos según su perfil a las modalidades siguientes, y, por otra, ponerlos a prueba, viendo si son capaces de permanecer sin salir durante un tiempo, ya que las modalidades siguientes duran varios meses. Si logran completar satisfactoriamente estos días y si hay cupos en los siguientes niveles, pasan al Centro de Atención Transitoria o a las Comunidades de Vida. El Diagrama 9.1 ilustra de manera sintética tanto el sistema de servicios como el proceso del Proyecto 7312.

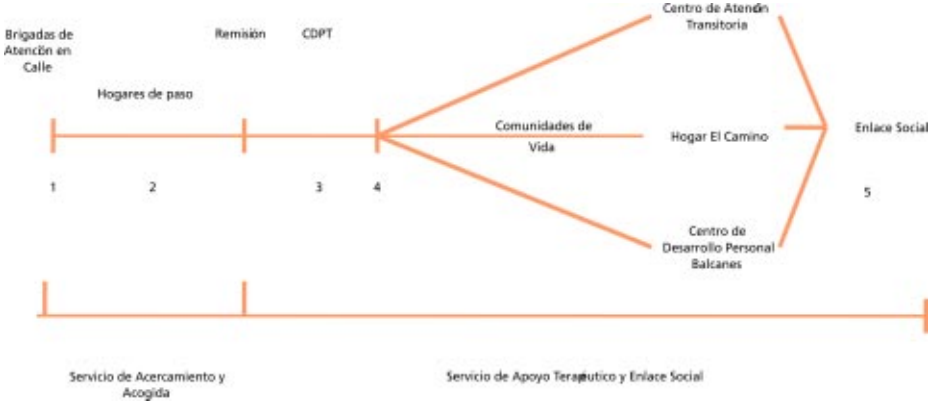


Diagrama 9.1. Esquema de intervención de ciudadanos habitantes de calle en Bogotá. 2008. El proyecto 7312 es del tipo de cuidados continuos, ofreciendo tanto servicios de ayuda inmediata como la posibilidad de acceder a procesos de reinserción. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

Debe recalcarse que el ingreso a cualquiera de las modalidades arriba mencionadas es absolutamente voluntario y que la persona puede retirarse cuando lo desee. Sin embargo, de hacerlo, se expone a no poder volver a obtener fácilmente otro cupo para comenzar o retomar de nuevo el proceso.

Es importante subrayar la ambición integradora del proyecto 7312. La multiplicidad de las instituciones y modalidades de atención en la que ésta se concreta exige,

en este sentido, reforzar el trabajo de coordinación e integración. En febrero de 2006, y como consecuencia de las necesidades identificadas en la implementación del Plan, se creó a tales efectos una Mesa Permanente que se encarga de generar un nuevo estilo de trabajo interadministrativo, interinstitucional e intersectorial. En este momento se adelanta la elaboración de un decreto para su reglamentación, complementando así los decretos 136, que creó el Plan, y 170, que oficializó en 2007 el funcionamiento de la Mesa. Se propone que este nuevo decreto haga operativo el PAICHC, al definir las funciones de la Mesa, señalando su propósito y alcance, quiénes la conforman, y cuáles son sus responsabilidades, dadas las dificultades de integración todavía existentes.

Señalado todo lo anterior, se aprecia que la estrategia del Proyecto 7312 se enmarca en el esquema del Cuidados Continuos, lo cual es un avance significativo. Es fundamental ampliar, sin embargo, el número de cupos de los servicios, segmentándolos y flexibilizando además sus reglas, de modo que puedan acceder tanto quienes necesitan y desean participar en procesos de reinserción social como quienes desean pasar algunas noches sueltas. Es capital a ese respecto flexibilizar la necesidad de llevar al menos 6 meses habitando en la calle para ser objeto de políticas públicas tanto de asistencia como de restitución de capacidades, derechos, libertades y funcionamientos. Adicionalmente, deben estar abiertos a habitantes de calle con ocupaciones ilícitas de gravedad relativa, reconociendo su condición.

La política pública frente a los CHC debe atender asimismo los deseos de ciertas personas de superar las secuelas psíquicas de la habitabilidad en calle. Esto requiere integralidad y articulación, sin presiones para que se cumplan los cupos. Lo importante son los derechos de los CHC y no los cupos. La política pública no es en efecto importante sólo por lo que logra, sino por cómo lo logra. En ese sentido, es preciso tener muy presente que la población residente en hogares de paso exige una política diferenciada en función de sus circunstancias específicas. En esa línea, algunos individuos, con mayor inserción social, podrían acceder a vivienda formal, mientras que otros deberían ser objeto de políticas de inserción social, en materia de formación, desarrollo de actividades económicas lícitas, aun precarias y/o de subsistencias.

A aquellos habitantes de calle que no puedan o no quieran ingresar ni a los de hogares de paso ni a los centros de rehabilitación, es preciso ofrecerles, en todo caso, y además, políticas asistenciales que, sin ser de carácter habitacional, mejoren sus condiciones de vida, como comedores comunitarios o servicios gratuitos de salud.

DESPLAZAMIENTO

De acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Programa Mundial de Alimentos, Bogotá es la ciudad del país que mayor número de desplazados recibe, con un acumulado de algo más de 150.000 a febrero de 2007, aunque en términos de

presión, tanto con respecto a la población total como a la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), se encuentre en sexto lugar[287].

Pese a ser sujetos de una política de orden nacional y local, muchos desplazados no se encuentran en mejor condición que los CHC. En tanto el punto clave consiste en la adecuación de sus competencias laborales, los migrantes interurbanos se encuentran en este sentido con mayores opciones que los que se mueven del campo a las ciudades.

Como señalamos en el capítulo V, la solución no consiste, no obstante, en su regreso, salvo cuando así lo deseen, garantizándoles en ese caso la devolución material de sus tierras, sino en acelerar su integración urbana de manera amplia. El hecho de que Bogotá sea al tiempo la ciudad que mayor número de desplazados recibe y la sexta en presión sobre la población total y con NBI es razonable en tanto éstos migran naturalmente a las ciudades con mayor dinamismo económico y esto depende usualmente de la densidad en forma de aglomeración física.

Más que profundizar las divisiones que enfrentan, es preciso fomentar el acceso a la densidad de los desplazados. En este sentido, la política pública para todos ellos debe incluir de modo específico la justicia, la verdad, y la protección y reparación, en forma material, en caso de su regreso al campo, y financiera, en caso de establecerse en la ciudad, de su patrimonio; la política social, incluyendo el acceso a la vivienda, la salud y la educación; la capacitación, práctica e intermediación laboral, con un enfoque diferenciado y una óptica de responsabilidad social de las empresas, no sólo para emplearlos, sino para vincular a aquellos que son propietarios de famiempresas; la ayuda psicosocial profesional; y la integración cultural y política por parte del conjunto de la sociedad. La rapidez de los trámites de declaración, valoración y registro y la atención de emergencia, la prolongación de ésta cuando fuera necesario más allá de los tres meses sancionados por la ley, el empoderamiento de los desplazados sobre sus beneficios y la diferenciación de las estrategias de atención han de ser además transversales.

EL DESAFÍO DEL EMPLEO: LA INFORMALIDAD ECONÓMICA

El caso de los habitantes de calle y los desplazados acentúa en este sentido que la integración económica, social, política y cultural constituye, más que la asistencia de corto plazo, el reto no sólo para restablecer los derechos y deberes de los atenazados por la pobreza extrema y el hambre, sino también las capacidades de aquellos que están privados de un empleo digno.

---

287 Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR): *Una mirada a la población desplazada en 8 ciudades de Colombia. Respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención*, CICR y PMA, Bogotá, 2007, pp. 19-21.

En materia de empleo, en el primer trimestre de 2008, 436.000 personas, el 11,3% de la población económicamente activa (el 5,7% de la población total) de Bogotá estaba desempleada y 1.265.000 personas, el 32,9% de la ocupada, subempleada, mientras el 51,4% era, en el trimestre móvil marzo–mayo de 2008, informal. Lejos de ser cifras circunstanciales, todas son, no sólo solidarias, sino estructurales.

La informalidad económica requiere una atención específica. Es preciso señalar, en primer lugar, que en realidad no existe una única definición de ésta[288]. En Colombia, la Encuesta Continua de Hogares, a partir de la que el DANE obtiene las cifras de la informalidad económica, considera trabajando en el sector informal a "aquellas personas ocupadas en las empresas de tamaño igual o inferior a 10 personas, incluyendo al patrono y/o socio: i.) ocupados en establecimientos, negocios o empresas en todas sus agencias y sucursales; ii.) empleados domésticos; iii.) jornaleros o peones; iv.) trabajadores por cuenta propia, excepto los independientes profesionales; v.) patrones o empleadores en empresas de diez trabajadores o menos; y, vi.) trabajadores familiares sin remuneración"[289].

Al igual que sobre su definición, no existe un consenso sobre los factores que explican la existencia, el desarrollo, ni la consolidación de la informalidad económica urbana[290]. De acuerdo con UN-Habitat Colombia, se debe comenzar reconociendo que el incremento de la informalidad económica responde al cálculo costo–beneficio de los individuos en un contexto específico. De acuerdo con lo anterior, en general, hay informalidad económica urbana cuando el beneficio neto percibido es mayor en la informalidad que en la formalidad, sea el segundo positivo o negativo. Adicionalmente, hay informalidad económica urbana cuando, siendo el beneficio neto de operar en la informalidad negativo, el individuo percibe que debe asumir esos costos para lograr un mínimo de ingreso (éste es a menudo el caso en las empresas de subsistencia, tan presentes al interior de la informalidad económica urbana y rural). Señalado esto, de manera global, la existencia y crecimiento del empleo informal dependerá de cada sociedad, cada empresa y cada individuo. Esto significa que

---

288 Para un estudio de las distintas aproximaciones a la informalidad económica, vid.: CASTAÑEDA, A. y GARCÍA, J.: *Hábitat y Espacio Público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá*, Alcaldía Mayor de Bogotá, UN-Habitat, Bogotá, 2007, pp. 47-51.

289 La definición del DANE es notablemente polémica: no existe, en efecto, consideración sobre si los empleados ganan menos del salario mínimo, si están o no afiliados a la seguridad social, si están o no vinculados a empresas registradas en las cámaras de comercio o si estás llevan o no una contabilidad estándar. DANE: *Informalidad laboral para el total de las 13 áreas y total de cabeceras*, www.dane.gov.co. Vid.: Ibidem, pp. 48-49.

290 A lo largo de la historia la definición de la informalidad ha venido de hecho asociada con aproximaciones y explicaciones muy diversas. En cada caso distintos factores son variablemente relevantes, siendo las aproximaciones alternativas a menudo insuficientes e incompletas, pero no necesariamente excluyentes. Lo anterior se puede observar en nuestro análisis. UN-Habitat a nivel global y el Banco Mundial coinciden asimismo en este argumento. Vid.: Ibídem, pp. 53-76; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT): *Innovative policies for the urban informal economy*, UN-Habitat, Nairobi, 2006; BANCO MUNDIAL: *Informalidad: escape y exclusión*, Banco Mundial, Bogotá, 2008.

el cálculo dependerá de las alternativas formales e informales de las que dispone cada agente en un momento dado de acuerdo tanto con sus capacidades individuales y sociales como con sus deseos, opciones o estilos de vida. La evaluación dependerá, además, de su cultura y su marco de evaluación.

En este contexto, la informalidad económica se explica en las ciudades latinoamericanas por i.) la estructura, y ii.) la capacidad de absorción del mercado de las empresas y el empleo formal, fenómenos que están profundamente relacionados.

Para oferentes y demandantes de empleo los vínculos entre la formalidad e informalidad son estrechos.

En cuanto a lo primero, se agudiza la polarización en unas sociedades que transitan progresivamente de la industria a los servicios: por una parte, se crean nuevos tipos de empleo de alta remuneración, que requieren elevados conocimientos e información, mientras, por otra, se multiplica la participación y se refuerza la precariedad de los empleos de baja remuneración y formación, a menudo de carácter informal, tanto al interior de empresas formales como informales[291]. De acuerdo con los datos sobre informalidad económica proporcionados por el DANE, del trimestre móvil marzo-mayo de 2008, del total de población subempleada, el 65,9% eran informales y el 34,1%, formales. Si esto indica la relación entre informalidad y subempleo, subraya también que el empleo formal es asimismo en gran medida de exigua calidad. Lo que genera pobreza hoy no es ya, efectivamente, la tenencia o no de trabajo, ni siquiera su condición formal o informal, sino su calidad, determinada por su productividad e innovación.

Respecto a lo segundo, la reducción de la capacidad de absorción de empleo de las industrias y el sector público, en un proceso de aceleración de la incorporación de la tecnología, especialmente comunicacional, y la creciente importancia de los servicios, por un lado, y de ajuste fiscal y privatización, por otro, han destruido puestos de trabajo formales de baja y media calificación tradicionales, lo que ha conducido a tasas muy elevadas de desempleo. La inadecuación de los patrones de especialización de la mayoría de las economías latinoamericanas ha impedido, en muchos casos, y dificultado, en la mayoría, compensar esa pérdida, en la medida en que la inserción

291 En lugar de debilitarse, la polarización se agrava: las contrataciones se dan cada vez más segmentadamente; los modos de contratación acentúan la segmentación, al mitigar las oportunidades de capacitación y promoción al interior de la empresa. La precarización general del trabajo formal hace referencia a la precarización de sus atributos: la duración de la jornada, la carga de trabajo, el salario, las posibilidades de desarrollo, y la estabilidad, fundamentalmente. El salario es, en este sentido, sólo uno de sus atributos, que ha venido por lo demás disminuyendo en términos reales. Vid.: BAUMAN, Z.: *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Gedisa, Barcelona, 2005, y SENNETT, R.: *La cultura del nuevo capitalismo*, Anagrama, Barcelona, 2007.

en la economía global no ha sido lo suficientemente favorable ni dinámica como para absorber con su crecimiento la mano de obra expulsada por el nuevo modelo de desarrollo.

Muchos de los agentes económicos sin acceso al mercado de trabajo por terceros formal (generalmente de exiguo y obsoleto capital humano) se encuentran en este punto con aquellos cuyos deseos de establecer un negocio propio chocan con sistemas normativos excesivamente onerosos, en términos monetarios, de tiempo o esfuerzos, ineficientes, en términos económicos, e inequitativos, en términos sociales, para establecerse y operar en la formalidad[292].

Tal como señala Roever en su crítica a De Soto, no se trata fundamentalmente tanto de una excesiva regulación como de sus características, dada la tendencia de los gobiernos a aprobar leyes, ordenanzas y decretos sin atender no sólo las condiciones de desarrollo de las distintas empresas, especialmente las de subsistencia[293], sino también la existencia de determinados nichos de mercado cuya exigencia de regulación compleja ha derivado tradicionalmente en simple prohibición. El caso de algunas pequeñas empresas informales móviles en el espacio público físico es, en este sentido, un caso particular de la ineficiencia y rigidez de la norma que no contempla una forma de actividad económica de referencia legal que tiene un nicho de mercado particular.

En este marco, un porcentaje muy importante de la población recurre a la informalidad, ya sea como productor o como vendedor, con el fin de lograr un ingreso con el que, según los casos, vivir o sobrevivir[294].

---

292 Los argumentos de De Soto son, a estos efectos, frágiles en al menos dos puntos: i.) no da cuenta de la profunda precariedad y marginación que caracterizan a la mayor parte de las actividades informales; ii.) no considera las relaciones productivas recíprocas entre la economía formal e informal. Esto es importante, en la medida en que, como se señaló, por una parte, las empresas formales subcontratan a menudo empresas informales, y éstas no son ajenas no solo a la demanda de aquellas, sino a la macroeconomía (por ejemplo, el dinero) y las tecnología de la información y la comunicación (desde internet a los celulares). La campana De Soto está, en realidad, atravesada por notables relaciones recíprocas. Vid.: DE SOTO, H.: *El otro sendero. La revolución informal*, Oveja Negra, Bogotá, Colombia, 1987. DE SOTO, H.: *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*, El Comercio, Lima, 2000.

293 Roever cuestiona también la aproximación de De Soto a la informalidad económica con argumentos empíricos contundentes (las reformas de privatización, flexibilización y desregulación aplicadas a partir del consenso de Washington, y el caso del África Sub-sahariana, con una historia de intervención estatal más débil y niveles de informalidad más elevados). Cercana en este punto a la aproximación institucionalista, Roever sostiene también que la flexibilización de las normas laborales ha creado una nueva clase de trabajadores informales urbanos. Vid.: ROEVER, R.: "Looking at informal employment in Latin America"; *Habitat Debate. A look at the urban informal economy*, Vol. 13, no. 2, UN-Habitat, Nairobi, 2007, p. 15.

294 El acento de Maloney en el carácter voluntario, sin duda capital, correspondería a algunos de los casos anteriores, respondiendo a la rigidez de la norma (que establece formas rígidas, y poco flexibles, en funcionamiento, tiempos o manejo de riesgos, de formalidad) para aprovechar determinados nichos de mercado, o la búsqueda de un beneficio adicional. Vid.: MALONEY, W.: "Informality revisited", *World Development*, vol. 32-7, Washington, 2004.

Pero para que este cuadro sea completo hay que agregar además aquellos que trasgreden la norma para obtener un beneficio adicional, pudiendo establecerse y operar en la formalidad en el sistema normativo y el contexto económico e institucional existente. Para mostrarlo gráficamente:

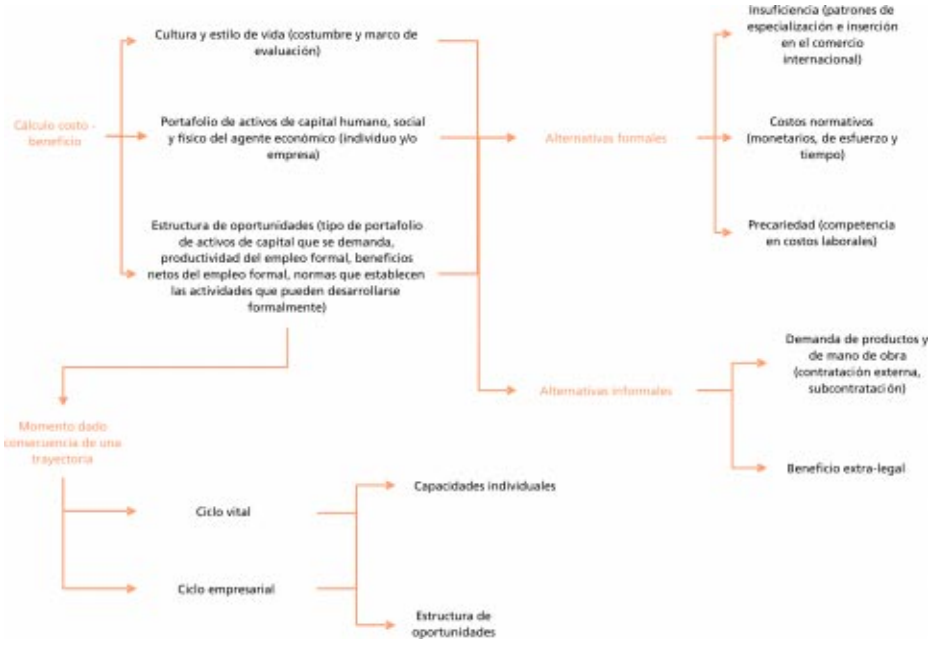


Diagrama 9.2. Racionalidad de la informalidad económica desde la perspectiva del individuo. La informalidad económica responde a un cálculo costo-beneficio con respecto a las alternativas formales e informales de las que dispone un individuo o una empresa.
Fuente: UN-Habitat/Colombia.

Los fenómenos anteriores están lejos de ser, en cualquier caso, fenómenos aislados. En su estímulo de formas de organización más flexibles e inestables, en su polarización del mercado de trabajo, el nuevo modelo de desarrollo global estimula la precariedad y la informalidad en un círculo vicioso. Esquemáticamente:

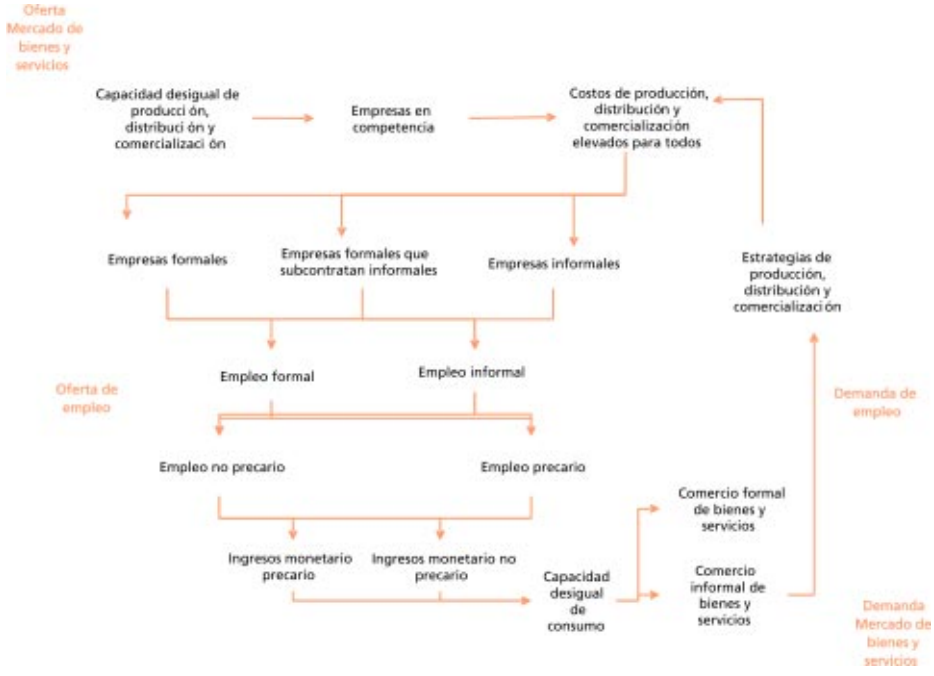


Diagrama 9.3. Racionalidad de la informalidad económica en el contexto de la reestructuración económica global. La desigual capacidad de producción, distribución y comercialización se traduce en estrategias de producción, distribución y comercialización distintas en función de las divergentes capacidades de consumo. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

La evidencia empírica es consistente en Bogotá con este marco analítico. Como se desarrolló en el libro Hábitat y Espacio Público y se resumió en Espacio Público y Derecho a la Ciudad para el caso de los vendedores informales en el espacio público físico de la ciudad, mientras los trabajadores con menor educación anteriormente empleados no quieren dejar el actual trabajo en el espacio público físico, los que disponen de mayor ocupación manifiestan la intención de abandonar la actividad[295].

De acuerdo con esto, a grandes rasgos, la informalidad económica puede ser tipificada en función de distintos criterios. La mayoría de los autores lleva a cabo una tipología y caracterización de la informalidad económica de acuerdo con su potencial de crecimiento. Portes y Haller presentan, por ejemplo, una tipología funcional. Ésta

295 Vid.: CASTAÑEDA, A. Y GARCIA, J.: *Hábitat y Espacio Público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá*, Alcaldía Mayor de Bogotá, UN-Habitat, PNUD, Bogotá, 2007, pp. 83-126; y CARDENAS, A., DELGADO, P. Y GARCÍA, J.: *Espacio público y derecho a la ciudad. La política de espacio público y la venta informal en Bogotá*, Alcaldía Mayor de Bogotá, UN-Habitat, PNUD, Bogotá, 2008.

distingue entre las empresas de subsistencia, de explotación dependiente y de crecimiento.[296] Las primeras tienen por objeto la supervivencia de una persona o un hogar; las segundas están orientadas a "mejorar la flexibilidad de la gestión y reducir los costos laborales de las empresas del sector formal a través de la contratación 'fuera de la plantilla' y la subcontratación de empresarios informales"; mientras las terceras suelen estar "organizada(s) por pequeñas empresas con el objeto de acumular capital, aprovechando las relaciones de solidaridad que pueden existir entre ellas, la mayor flexibilidad y los menores costos"[297].

Lo anterior subraya tres aspectos sustanciales. Primero, las características institucionales del nuevo modelo de desarrollo, con las tendencias ya descritas al estrechamiento, la polarización, y la precarización mayoritaria del mercado laboral formal. Segundo, y en esa misma línea, la vinculación y la penetración entre la economía formal y la informal. Tercero, y en relación con lo anterior, la profunda relación entre el tipo y segmento de informalidad económica, el portafolio de activos de capital humano, social y físico del empresario y la empresa, y el grado y la fase de desarrollo de ésta, así como de todo lo anterior con el tipo de riesgos que debe enfrentar y la manera en que la empresa y los trabajadores, empleadores y/o empleados, los manejan. Así, en una primera fase, en las empresas de subsistencia, donde la estabilidad y rentabilidad del negocio no son seguras, las relaciones informales basadas en la confianza mutua facilitan el cumplimiento de compromisos y ayudan a cubrir los riesgos de manera más flexible que lo que permite actuar en la formalidad. Sin embargo, en la medida en que las empresas crecen y acumulan capital, el costo de operar en la informalidad, en términos de seguridad jurídica y acceso a mercados de bienes y servicios, es mayor, respecto a conseguir mayores niveles de productividad y competitividad. Eso lleva a la necesidad de ampliar el capital social/institucional a través de la formalización.

Garay precisa que, en Bogotá, entre el 10% y el 20% de la informalidad económica se vincula con "establecimientos instituidos que no cumplen debidamente las regulaciones laborales, prestaciones y de seguridad social, con una elevada participación de empresas con más de 50 empleados"; en torno al 30% corresponde a unidades productivas con niveles de productividad y organización moderados; mientras el 50% se relaciona con "economías de subsistencia, con baja productividad y condi-

296 Esta tipología funcional se deriva en parte de la establecida por Portes, Castells y Benton, en 1989. Vid.: PORTES, A., CASTELLS, M. Y BENTON, L. A.: *The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1998.

297 Los autores distinguen además las actividades de aprovisionamiento o la producción directa de subsistencia de hogares no pobres, que no contravienen ninguna norma del Estado ni suponen una participación activa en el mercado. Vid.: PORTES, A. Y HALLER, W.: *La economía informal*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004, pp. 12-3.

ciones sociales y laborales muy precarias", cuya subsistencia depende fundamentalmente de su propia condición de informalidad[298].

El alto subempleo y carácter informal de los puestos de trabajo de Bogotá, con 32,9% y 51,4% de la ocupación, en el primer trimestre y el trimestre móvil marzo-mayo de 2008, respectivamente, son una señal inobjetable de los problemas de división que contienen y enfrentan la sociedad y la economía de la ciudad. Las características macro y microeconómicas son, al tiempo, la razón y el resultado de estos cuellos de botella, en los que el acceso formal a registro, crédito, capacitación, tecnologías y mercados es, para muchos, sumamente difícil.

EVALUACIÓN DE LA INFORMALIDAD

Aunque la informalidad económica aporta ciertamente a los pobres de los países en desarrollo de manera constante y más intensamente de modo coyuntural un ingreso fundamental, gracias al cual pueden a menudo sobrevivir, lo cierto es que ésta no es la solución más eficiente, equitativa ni sostenible para la sociedad, el Estado ni los individuos.

La informalidad económica genera una ineficiencia económica, política, social y ambiental soberbia, en la medida en que i.) se basa en mercados reducidos, donde la imperfección de la información (no exigibilidad de los contratos) "reduce la posibilidad de que los compradores comparen costos y calidades entre más proveedores y reduce también los incentivos para que los productores se vuelvan más eficientes y amplíen su mercado"[299]; ii.) "los efectos externos que ellas causan son transferidos a toda la comunidad sin que exista un aparato administrativo estatal capaz de corregirlos" previamente[300], debiendo compensar sus dificultades expost; iii.) dificulta la focalización equitativa, obstaculiza la asignación eficiente y aumenta innecesariamente el volumen del gasto e inversión públicos; iv.) siendo ciertamente su manifestación, agrava y refuerza la inequidad y la exclusión social; y, v.). compromete la sostenibilidad urbana y ambiental. Desde todos estos puntos de vista, la informalidad laboral lesiona el desarrollo humano, individual y colectivamente, en tanto que proceso y en tanto que funcionamiento.

---

298 GARAY, L. J.: "En torno a un sistema de protección y seguridad social para la inclusión. A propósito del caso de Bogotá", en: Informe de Desarrollo Humano para Bogotá*: Cómo avanzar hacia una Bogotá sin pobreza*, PNUD, Bogotá, 2007, pp. 67-90, p. 82.

299 DE SOTO, H.: *El otro sendero. La revolución informal*, Oveja Negra, Bogotá, Colombia, 1987, p. 213.

300 Ibíd., p. 220.

BUSCANDO LA DENSIDAD INSTITUCIONAL Y ECONÓMICA

En tanto la densidad, lograda a través de una combinación variable de aglomeración física e integración comercial, es el secreto de la eficiencia, pero también de la equidad, es preciso promoverla.

Un análisis de la densidad poblacional de Bogotá ilustra la importancia de que ésta esté acompañada de una densidad de instituciones. La mayor densidad poblacional de Bogotá no se ubica en las zonas económicamente más dinámicas, sino en aquellas institucional y económicamente más densas.

Como señalamos de manera general, la extensión universal de las instituciones es de una relevancia primaria, constituyendo de hecho la primera condición del derecho a la ciudad. En este sentido, el acceso a la vivienda formal, la salud, y la educación técnica y superior es fundamental.

Señalamos en el capítulo VIII los límites existentes con respecto a lo primero en Bogotá. Para un porcentaje notable de la población de la ciudad el acceso a la oferta formal de vivienda y entorno físico ha sido y es sumamente difícil, no sólo por sus condiciones socio-económicas, evidentemente nucleares, sino también por los límites existentes en el sistema (la generación de suelo y los costos de los materiales, entre otras, por el lado de la oferta de VIS; y los subsidios que no llegan a los más pobres, y que no se hacen efectivos por no haber VIS, o no lograr finalmente el crédito; y las dificultades de acceso al sistema financiero hipotecario, por un marco regulatorio relativamente indefinido y decisivamente inadecuado, por el de la demanda) y el conocimiento precario de su funcionamiento.

De acuerdo con los datos provistos por la SDP, de abril de 2007, la cantidad total de barrios de origen informal desde finales de los años cuarenta hasta esa fecha en las 19 localidades urbanas de Bogotá ascendía en este sentido a 1.600 desarrollos[301], comprendiendo 415.362 lotes, lo que, ajustando la relación entre lotes y habitantes, considerando el hacinamiento y el tamaño promedio del hogar por localidad, significa que el 22,18% de la población total de Bogotá, es decir, 1.522.059 personas, habitaban en esa época en asentamientos de origen informal. Anotamos que las políticas de suelo adelantadas de Bogotá dificultan más que contribuyen a resolver el problema.

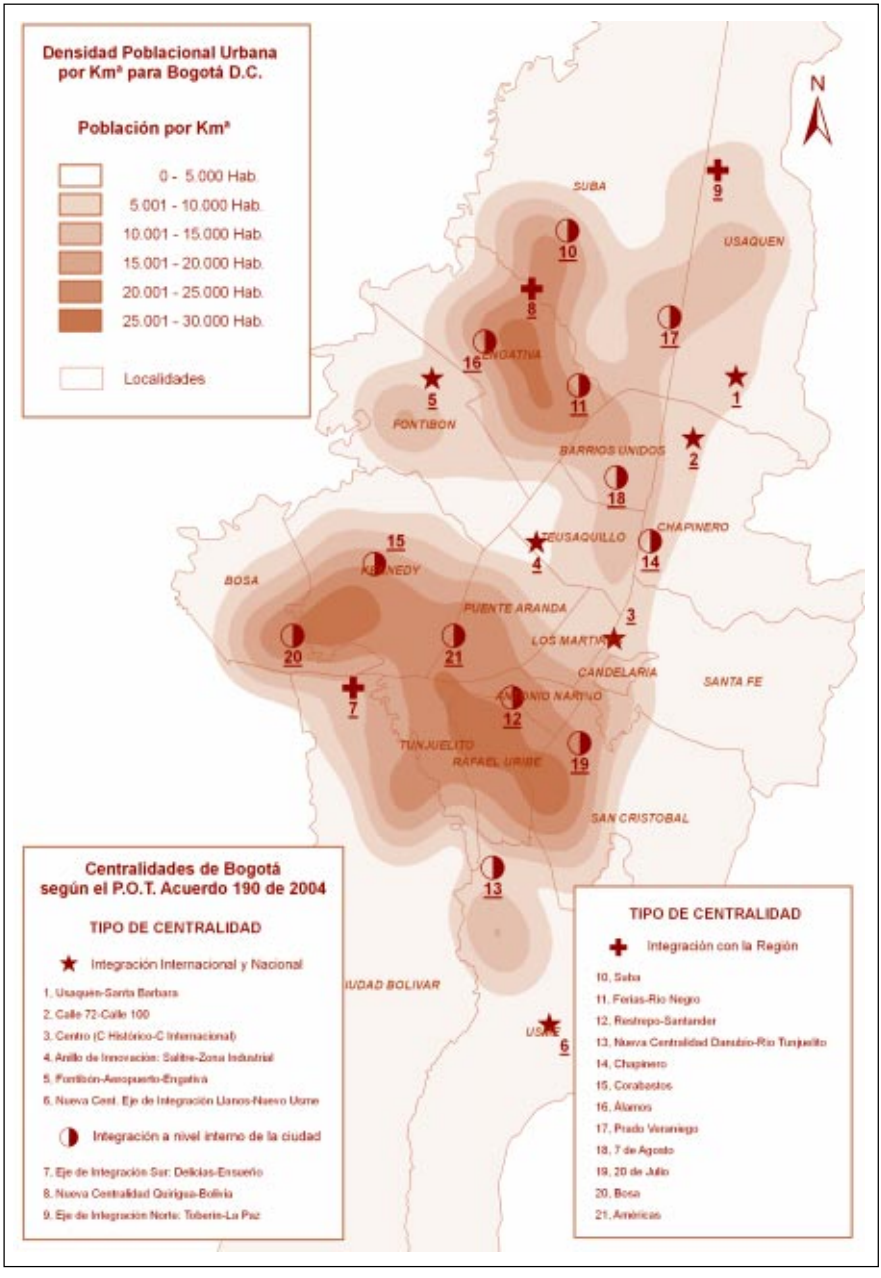
Es obvio, como afirma De Soto, que la carencia de un título de propiedad de la vivienda es un límite para el acceso al crédito. Aunque el 93,63 % de los desarrollos

301 La SDP hace indistintamente referencia a desarrollo y barrio, aunque a algunos pocos barrios les corresponden más de un desarrollo.

habían sido legalizados en abril de 2007, los que aún no lo han sido asumen desde luego costos notables de oportunidad y seguridad en la tenencia.

Con respecto a la salud y la educación, los avances en Bogotá han sido mayúsculos sobre todo en lo relativo a la cobertura. Sin embargo, es preciso ampliar la variedad y la calidad, especialmente en el acceso a educación técnica y superior. El último estudio de Bogotá Cómo Vamos indica a este respecto que aunque la cobertura en educación es del 98,9%, el porcentaje de colegios oficiales con rango alto y superior es apenas del 19% frente al 44% de los colegios no oficiales, siendo la cobertura de media vocacional del 85,5%[302]. Sin acceso a servicios sanitarios ni educativos de calidad las ventajas económicas de la aglomeración son en efecto lejanas, siendo notablemente difícil, como vimos, acceder a un empleo formal de calidad. Sin estas mejoras las nuevas centralidades pueden convertirse en una estrategia inviable en la práctica, ya que carecerán de la fuerza económica suficiente para atraer actividades dinámicas.

302 BOGOTÁ CÓMO VAMOS (BCV): *Evaluación de los cambios de la calidad de vida en Bogotá durante el 2008*, BCV, Bogotá, 2009.

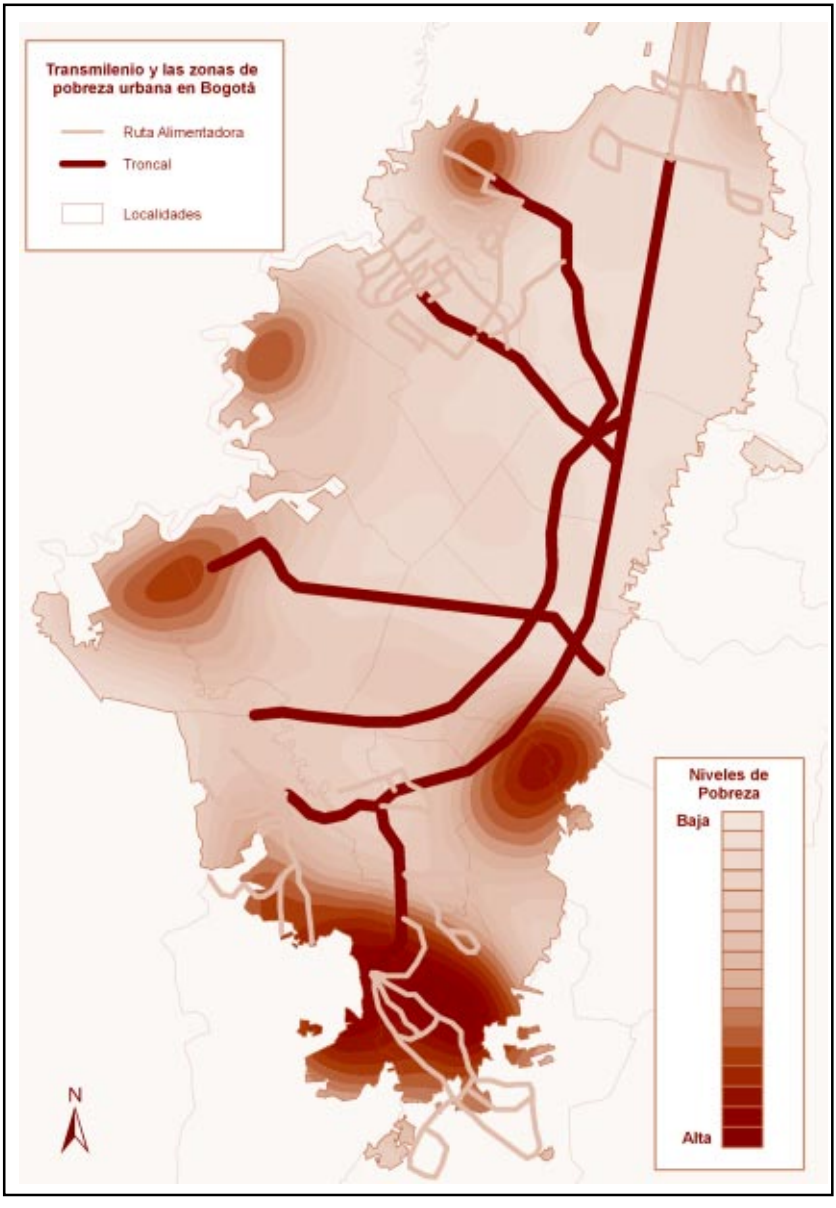


Mapa 9.2. Densidad poblacional y centralidades económicas en Bogotá. 2005. Las áreas poblacionalmente más densas no son las económica e institucionalmente más densas. Para que las centralidades en áreas no especialmente dinámicas en la actualidad funcionen se requiere una extensión incluyente de las instituciones. Fuente: POT. Elaboración: UN-Habitat/Colombia.

La estructura conectiva es por ello capital tanto para las personas como para los productos. La conexión física de sus asentamientos con la ciudad formal, en el caso de los tugurios, y con los grandes mercados locales, nacionales o internacionales, en el caso de sectores urbanos o rurales de baja productividad, son en esta línea tan importantes como la ampliación de su capital humano de forma que puedan aprovecharse en la práctica de esa cercanía.

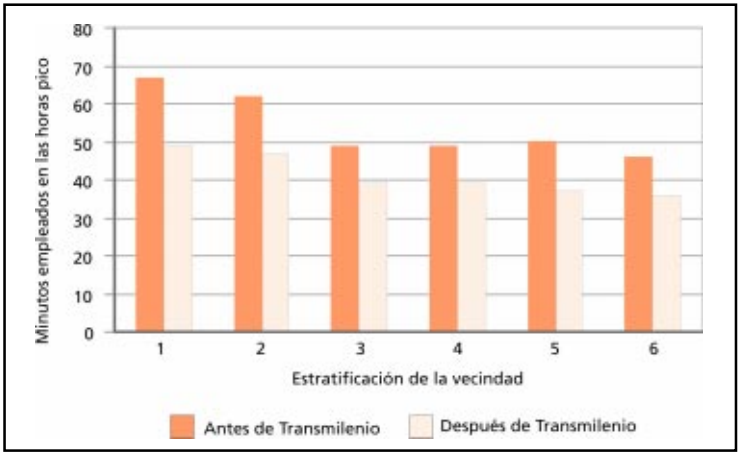
La estructura conectiva es tan capital para las personas como para los productos.

A pesar de los problemas de congestión asociados con el diseño del sistema, es justo celebrar el sistema de transporte masivo Transmilenio. Este es en realidad fundamental para conectar los asentamientos del sur, más pobres, con los del resto de la ciudad, ampliando el acceso a la densidad de sus habitantes y sus empresas. Las altas tarifas no pueden desconocer en este sentido la progresividad de éstas en tanto, aunque todos los usuarios pagan lo mismo, la penetración del sistema es mayor en las localidades más pobres, donde los buses alimentadores de las troncales del sistema se prodigan con mayor intensidad, como se puede apreciar en el siguiente mapa.



Mapa 9.3. Rutas troncales y alimentadoras de Transmilenio en Bogotá. 2008. Como se puede apreciar, las troncales y las rutas alimentadoras, en particular, han ido cubriendo los desplazamientos de residencia a las fuentes de trabajo de la población bogotana, particularmente de los pobres que habitan en la periferia, otorgándoles de esta manera un subsidio los que recorren distancias cortas y no utilizan los alimentadores. Fuente: BANCO MUNDIAL: *Informe sobre desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*, Banco Mundial, Washington, 2009, p.223. Reelaboración: UN-Habitat/Colombia.

Como ilustra el gráfico 9.5, el Transmilenio logró reducir de manera significativa los tiempos empleados en la movilidad, especialmente de los más pobres en hora pico. Si las personas residiendo en manzanas de estrato uno redujeron en 18 minutos y los del estrato dos en 15 sus tiempos de desplazamiento promedio en horas pico, el resto lo hizo, en efecto, apenas en alrededor de 10 minutos.



Gráfica 9.5. Minutos empleados en las horas pico en el sistema de transporte por estrato en Bogotá. 2008. Los sistemas públicos de transporte diseñados desde el punto de vista de la integración social logran mejoras progresistas, favoreciendo más a los que peor están. Fuente: BANCO MUNDIAL: *Informe sobre desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*, Banco Mundial, Washington, 2009, p. 223. Reelaboración: UN-Habitat/Colombia.

Su importancia requiere extenderlo y luchar contra la congestión del sistema, a través de la ejecución de su tercera fase, al tiempo que se apuesta por un Sistema Integrado de Transporte y se amplia y se mantiene la red de ciclorutas, ya que el uso de la bicicleta es, además de gratuito, sano y sostenible.

El cumplimiento de las metas propuestas en materia de indigencia, pobreza y hambre no debería hacernos olvidar las divisiones estructurales que a ellas se asocian, siendo la obligación de ampliar la asistencia de corto plazo al tiempo que se redoblan los esfuerzos de más largo plazo igualmente urgente desde el punto de vista ético y político. Reducir la informalidad económica requiere ampliar el acceso a empleos formales de calidad, tanto por terceros como por cuenta propia, y formalizar la mayor parte de las actividades que son informales en la actualidad. Si con respecto a lo primero el acceso a servicios adecuados de salud, educación técnica y superior, práctica e intermediación laboral, y movilidad son decisivos, con respecto a la segunda el acceso a servicios financieros, para lo que la titularización de la vivienda es sustantiva, la promoción de la asociatividad, que amplía el acceso a

mercados de insumos primarios, de mano de obra y tecnológicos, y de colocación, y el diseño de un marco regulatorio diferencial e integral son indispensables.

La implementación de un régimen diferenciado de seguridad social que incluya a los informales formalizados es clave. El modelo público de seguro de desempleo propuesto en el marco de la Misión para el diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) debe ser estudiado con detenimiento. Tras señalar que un seguro privado es inviable por las asimetrías de información, la auto-selección adversa y el riesgo moral, éste se define específicamente por incluir únicamente población asalariada formal, con aportes obligatorios diferenciales, al limitar los aportes obligatorios de personas con baja incidencia de desempleo, posibilitando retiros parciales periódicos; focalizarse inicialmente en poblaciones con menor propensión al riesgo moral; tener una tasa de reemplazo relativamente baja; exigir un periodo mínimo de cotización; que el desempleo sea involuntario, y se esté disponible para trabajar, estando inscrito en una agencia de empleo; un componente de subsidio público en los niveles salariales más bajos; y ajustar los parámetros de aseguramiento y los subsidios, de forma que se tengan en cuenta las fluctuaciones sistémicas de la tasa de desempleo a lo largo del ciclo económico[303].

La transformación debe, sin duda, ser mucho más profunda en términos instrumentales, con un esfuerzo aún mayor en la integración económica, y en este sentido, en la capacitación, la práctica y la intermediación laboral, y la interconexión productiva y comercial; éticos, con una profundización de la responsabilidad social de los consumidores y las empresas; y políticos, esto es, de los valores que definan la participación de los actores y animen políticas públicas que impulsen el aumento de la productividad y una mejor distribución de sus riesgos y beneficios, siendo el New Deal y sus políticas de seguridad social referencias sustantivas a considerar. Sólo en este escenario se podrán horadar las divisiones físicas, económicas y sociales, permitiendo que el mayor número de habitantes urbanos puedan disfrutar las amplías y variadas ventajas de la ciudad.

9.3. ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO. GEOS Y PLANEACIÓN URBANA EN BOGOTÁ[304]

Como se planteaba en el primer capítulo, las economías de escala, la densidad y las ventajas con respecto al cambio tecnológico que caracterizan las ciudades ofrecen enormes potencialidades no sólo para adaptar los asentamientos humanos al cambio

303 REYES, A.: *Viabilidad de un seguro de desempleo para Colombia. Algunas reflexiones y cálculos preliminares*, MERDP, Bogotá, 2007.

304 Los autores agradecen a Andrés Alonso el apoyo en esta sección.

climático, sino también para reducir las causas que lo provocan. El hecho de que ocupando apenas el 2% del territorio del planeta, éstas utilicen el 75% de sus recursos no responde en efecto a que los asentamientos urbanos se definan en sí mismos por una notable huella ecológica, sino a que albergan en la actualidad más del 50% de la población y más del 75% de la producción mundial, no siendo todavía muchos de los modelos de ordenamiento territorial, tecnología y modos de vida que en ellos anidan suficientemente limpios.

En ese sentido, la apuesta de las Naciones Unidas en el ámbito local ha estado orientada a la promoción del programa ambiental-urbano denominado Agenda Local 21 coordinado entre el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

En ésta Agenda, el GEO, un instrumento de diagnóstico, identificación y abordaje de problemáticas ambientales en materia urbana, ocupa un papel protagónico. En su metodología global, los tres grandes factores de presión sobre el medio ambiente, esto es, el físico-biótico, el económico-productivo y el socio-cultural, producen un estado medioambiental determinado, el cual, a su vez, tiene un impacto sobre la población.

Con la elaboración pionera de diagnósticos y agendas ambientales para cada una de las localidades, la ciudad ha logrado avances significativos.

La lógica de este instrumento consiste en revisar, de acuerdo con el estudio de impacto que se realice, la respuesta institucional, identificando tanto los aspectos a mejorar como los aciertos existentes. A partir de allí, se construye la matriz de interacciones ambientales para establecer una visión local con un escenario tendencial, es decir, cuál sería el estado de la localidad, de seguir la situación actual un escenario ideal, que se define por cada uno de los grupos de los talleres participativos; y finalmente un escenario posible, donde se establecen unos supuestos o condiciones al interior y exterior de la administración local para alcanzar unos objetivos concretos.

Estos instrumentos son sustantivos para Bogotá, dada la notable presión que ésta ejerce sobre su entorno próximo y remoto. En efecto, si su extensión territorial, de 1587 km^2, representa tan sólo el 0.14% del territorio colombiano, la ciudad alberga el 15.95% de la población y es responsable del 23,5% del PIB del país.

Gracias al apoyo de la Agenda 21 y la concienciación de la Administración y la ciudadanía, la ciudad ha logrado avances significativos. La construcción en 2007 y 2008 de un GEO para cada una de las 20 localidades que componen la ciudad,

constituyendo lo que se ha dado a conocer como las Agendas Ambientales Locales (AAL), es especialmente central[305]. En términos generales, éstas han favorecido la apropiación de lo ambiental tanto por parte de la comunidad, al conformarse como medio de comunicación y aprendizaje, como por parte de las autoridades locales, contribuyendo a que éstas formulen su Plan de Desarrollo Local valorando esta cuestión.

LOS GEO EN BOGOTÁ

Para facilitar el proceso fortalecer la participación y apropiación de la ciudadanía, tres grandes instrumentos fueron desarrollados en el marco del GEO en la ciudad. El primero fue el *mapa de problemáticas ambientales*, a partir del cual cada una de las localidades indagó con los asistentes cuáles eran los problemas más acuciantes, en términos ambientales, dentro de la localidad, señalando el lugar específico donde estaban ocurriendo.

El segundo instrumento utilizado dentro del proceso fue el *Índice de Gestión Ambiental Local (IGAL)*, sirviendo para establecer, por medio de una encuesta a funcionarios públicos locales, cuáles eran las variables en las que se identificaban los mayores desafíos y ventajas de la gestión ambiental.

En particular, el IGAL evalúa, por orden de importancia, i.) la coordinación interna y externa, esto es, la forma cómo se conocen y coordinan las acciones ambientales al interior de y con instituciones distintas a la administración local; ii.) la planeación y ejecución, es decir, la capacidad de planificar con base en un conocimiento local actualizado, generando prioridades y con una ejecución eficiente y eficaz.; iii.) el liderazgo y la participación, a saber, el modo en que la administración local ha liderado las intervenciones en el tema ambiental, promoviendo y teniendo en cuenta la opinión ciudadana; iv.) la gestión de recursos, y en particular la manera en que la administración gestiona nuevas fuentes de financiación, asigna recursos de manera oportuna y pertinente, y los maneja con transparencia; v.) el mejoramiento de la gestión, referido al desempeño del gobierno local en el tema ambiental; y vi.) el control ambiental policivo, vinculado con el nivel de ejecución de acciones de comando y control que, siendo competencia de las entidades ambientales, éstas deben adelantar con el apoyo de la Policía.

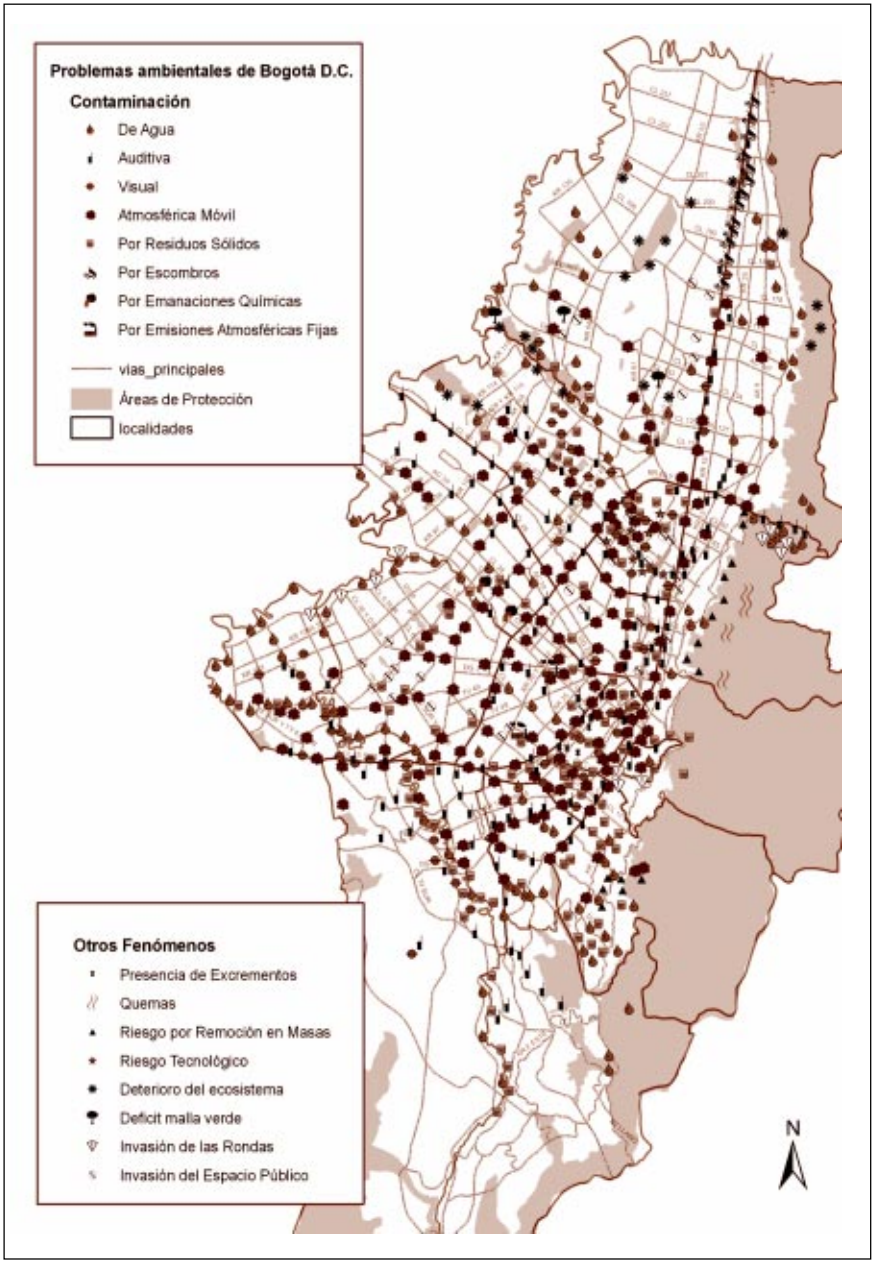
Para complementar los dos anteriores, se desarrolló un tercer instrumento caracterizado por plasmar solamente la percepción de los actores que participaron en los talleres realizados en cada una de las localidades. Se denominó a este tercer instru-

---

305 Agradecemos al Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional, y en particular, a Sandra Bello, Carlos Ángel y Laura Osorio su coordinación técnica.

mento el "*semáforo*" porque cumple la función de establecer a partir de la percepción de la gente, extraída de una encuesta que se realiza en los talleres, si la situación ambiental es, de acuerdo con ellos, apropiada (verde), regular (amarillo) o inconveniente (rojo).

La Tabla 9.5 constituye una síntesis de lo que se encontró en Bogotá por medio de estos tres instrumentos. La compilación de los mapas en doce grandes grupos ilustra, con respecto al primero, que, aunque algunos problemas, como la presencia de inundaciones, la erosión y la explotación de canteras, son más particulares, la mayoría de ellos, y en particular los relacionados con la contaminación atmosférica, sonora, hídrica, los vinculados con los residuos sólidos y los referidos al deterioro del espacio público físico, se localizan en todas las localidades.



Mapa 9.4. Problemáticas ambientales en Bogotá. 2007-2008. La contaminación atmosférica, sonora, hídrica, los problemas vinculados con los residuos sólidos y los referidos al deterioro del espacio público físico, se localizan en toda la ciudad. Fuente: Talleres comunitarios y análisis documental, basado en cartografía suministrada por SDA, Octubre de 2007. Elaboración: UN-Habitat/Colombia.

Por otro lado, el Índice IGAL sugirió que la capacidad de gestión ambiental local de Bogotá es, en términos generales, media, identificándose niveles de gestión elevados en una localidad, Tunjuelito, y deficientes en tres, Rafael Uribe, San Cristóbal y la Candelaria. Aunque la mayoría de las localidades del distrito se enfrentan a dificultades en todas las áreas, esto es, en coordinación, planeación y ejecución, liderazgo y participación, gestión de recursos y control ambiental policivo, la coordinación y la gestión de recursos son las que manifiestan obstáculos más comunes y agudos. La carencia de una estructura institucional que coordine formalmente las experiencias, propuestas, acciones y la precariedad del volumen, inequidad, inoportunidad, opacidad de la asignación y estrechez de las fuentes de recursos, con un vínculo intermitente con los organismos públicos del nivel internacional, nacional, regional e incluso distrital y una asociación tímida con el sector privado, son, en efecto, las cuestiones más frecuente y enfáticamente destacadas.

Finalmente, el "semáforo" indica que la gente que participó en los talleres tiene una percepción negativa de la situación de su localidad en los cuatro subsistemas sobre los que se preguntó, distinguiéndose una sola localidad por una percepción más moderada.

Localidad	Problemas ambientales													IGAL		Semáforo
	Población 2007	Pobreza 2003	Manejo inadecuado de áreas protegidas	Explotación canteras	Erosión	Contaminación visual	Contaminación del aire	Contaminación con residuos sólidos	Contaminación auditiva	Contaminación hídrica	Inundaciones	Presencia de vectores	Invasión de la ronda	Espacio público deteriorado	Puntaje índice	Capacidad gestión ambiental*	puntaje promedio
Usaquén	430.156	17,92%													333	Media	
Chapinero	122.507	13,29%													303	Media	
Santafé	96.241	52,50%													313	Media	
San Cristóbal	404.350	61,69%													230	Baja	
Usme	314.431	66,16%													262	Media	
Tunjuelito	182.532	44,01%													420	Alta	
Bosa	546.809	54,69%													n.d	n.d	
Kennedy	979.914	37,91%													375	Media	
Fontibon	317.179	32,03%													390	Media	
Engativa	824.337	27,22%													254	Media	
Suba	981.613	28,15%													385	Media	
Barrios Unidos	230.066	23,57%													276	Media	
Teusaquillo	139.298	11,70%													325	Media	
Martires	94.944	43,18%													299	Media	
Antonio Nariño	119.565	31,97%													298	Media	
Puente Aranda	250.715	23,68%													377	Media	
La Candelaria	22.115	45,63%													180	Baja	
Rafael Uribe	378.780	47,53%													234	Baja	
Ciudad Bolivar	593.937	61,18%													388	Media	

Problema presente
Puntaje alto
Puntaje intermedio
Puntaje Bajo

*Índice GAL: Alta (>400), Media (250 a 399) o Baja (<250) Capacidad de GAL

Tabla 9.7. Mapa de problemáticas, IGAL y semáforos en las localidades de Bogotá. 2007-2008. La mayoría de los problemas ambientales se presentan en todas las localidades, siendo la capacidad de gestión ambiental local media y la percepción mayormente negativa en la ciudad. Fuente: Problemas: Talleres comunitarios y análisis documental, basado en cartografía suministrada por SDA, Octubre de 2007. Semáforos: Entrevistas en talleres comunitarios. IGAL: Entrevistas en la alcaldía local. Recolección y procesamiento: Universidad Nacional - Equipo IDEA. Población 2007: Encuesta de Calidad de Vida 2007, DANE. Pobreza 2003: Encuesta de Calidad de Vida 2003, DANE. Procesamiento: UN-Habitat/ Colombia.

LOS PLANES AMBIENTALES LOCALES Y SUS RETOS EN BOGOTÁ

En este escenario, para poder ordenar y coordinar las acciones a desarrollar en los próximos años en la localidad con el fin de mejorar la condición ambiental local, se formuló de manera concertada y con ayuda de expertos el Plan Ambiental Local (PAL) de cada una de las 20 localidades que constituyen Bogotá. En concreto, en cada plan ambiental local se establecieron: i.) la prioridad de las estrategias e iniciativas (alta, media o baja -A-M-B); ii.) el plazo en el que se estima se apreciarán los resultados (corto -un gobierno-, mediano -dos gobiernos- o largo -más de dos gobiernos- C-M-L); y iii.) la inmediatez de la ejecución (inmediata, ocasional o permanente -I-O-P), dependiendo del tipo de iniciativa. Además, con el propósito de facilitar el proceso, el ejercicio se dividió en cinco grandes temas estratégicos, constituidos por

i.) el espacio público físico, ii.) las áreas protegidas, iii.) los residuos sólidos, iv.) la cultura ambiental y la participación, y v.) la gestión institucional.

Pese al avance que el proceso ha supuesto para las administraciones locales y la ciudadanía, los retos en materia ambiental son aún considerables en términos de obtención de información, sostenimiento de la concienciación, ampliación de los recursos, y coordinación de los esfuerzos.

Para lograr el mejoramiento de las condiciones ambientales de cada localidad se debe profundizar en primer lugar la investigación, estableciendo las múltiples relaciones entre lo local, la ciudad, la región, el país y el planeta. Aunque las agendas 2008 cuentan con considerable información estadística que permitió determinar los principales factores de impacto, aún debe generarse información adicional para entender una problemática ambiental extraordinariamente compleja, como la relativa, por ejemplo, a la huella ecológica a nivel local.

De manera complementaria, se debe garantizar un proceso de seguimiento institucional y social al PAL en el entendido de que si el seguimiento institucional genera confianza en la población acerca del interés de las autoridades por lograr los objetivos planteados en las agendas, el seguimiento de la sociedad civil multiplica las posibilidades de que los esfuerzos institucionales no desfallezcan y el logro de las metas no se desvíe. El fortalecimiento financiero e institucional de la participación ciudadana resulta decisivo porque es uno de los requisitos no sólo para exigir acciones externas, sino para, como señalamos en el capítulo I, reducir el uso de sistemas privados de transporte vehicular, disminuir el consumo de energía, y aumentar y renovar la vida útil de diversos objetos.

Las iniciativas del PAL deben por añadidura ser ejecutadas por medio de estrategias claras de financiación por parte de todos los niveles de gobierno, desde el local al distrital e incluso al regional y el nacional, debido a que muchas de las obras, acciones y proyectos que impactan en la localidad no son competencia de las autoridades locales. La corresponsabilidad no riñe, en cualquier caso, con que la asignación presupuestal a los temas ambientales sea en el distrito aún escaso, representando en el presupuesto total del Plan de Desarrollo de la Administración Moreno el 1% de los recursos. Esto es sustantivo en tanto supone recortar de manera sustancial la apuesta que con tanto esfuerzo se ha venido consolidando desde la creación del sector en 1998, creciendo constantemente su participación hasta la Administración Garzón (del 1,59%), con un pico destacado en la Administración Peñalosa.

En todos estos aspectos informativos, participativos y financieros, el perfeccionamiento de los arreglos institucionales a nivel local, distrital, regional, nacional e incluso

internacional son nucleares. Como señala el Informe de Desarrollo Humano para Bogotá de 2008, se debe mejorar y quitar restricción a la "capacidad de intervención del distrito porque en el sistema nacional ambiental (SINA) hay atribuciones, competencias y responsabilidades sobredimensionadas, subestimadas o difusas; otras están en el lugar equivocado, algunas no están asignadas y abundan inconsistencias, vacíos y contradicciones en los ordenamientos legales y administrativos. El resultado es que muchas acciones se diluyen, se duplican, entran en choque o ninguna entidad las realiza"[306]. Se deben establecer los mecanismos de comunicación correctos para lograr los altos niveles de coordinación entre las diferentes instancias y los diferentes actores necesarios para gestionar adecuadamente los bienes y servicios ambientales locales.

Es conveniente ser conscientes de que los retos enumerados no son en ningún caso menos sustantivos que las oportunidades existentes. La relación con la transición demográfica, las economías de escala, la densidad y las ventajas con respecto al cambio tecnológico que caracterizan a las ciudades ofrecen, como señalamos en el primer capítulo y reiteramos anteriormente, enormes potencialidades no sólo para adaptar los asentamientos humanos al cambio climático, sino también para mitigar las causas que lo alimentan. Es útil recordar a este respecto que si la presión ambiental depende específicamente de la población, la abundancia, la dispersión, y la eficiencia y consideración ambiental de la tecnología, relacionándose positivamente con las tres primeras variables, y negativamente con la última[307], la ciudad contribuye por definición a contener la primera y estimular la última ofreciendo grandes posibilidades para reducir, por las economías de escala, la segunda y, por las opciones de ordenamiento territorial, la tercera[308].

El logro de una ciudad compacta a través de la redensificación es de especial importancia para la sostenibilidad económica, social y ambiental.

Resulta forzoso asumir, sin embargo, sus implicaciones. Es urgente apostar por la integración de sistemas no contaminantes, como caminar o el uso de bicicletas, y masivos de transporte público, como el Transmilenio, y una reducción del consumo energético no renovable, a través de una disminución de los consumos innecesarios, la ampliación de la vida útil y el reciclaje de productos, el incremento de la eficiencia

306 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe de Desarrollo Humano 2008. Bogotá, una apuesta por Colombia*, PNUD, Bogotá, 2008, p. 99.

307 Como señalamos en el primer capítulo, a mayor población, mayor abundancia, mayor dispersión, y menor eficiencia y consideración ambiental de la tecnología, mayor será la presión ambiental.

308 El reciclaje tanto en su vertiente ciudadana como en la industrial se pueden desarrollar con mayor eficiencia en las ciudades.

energética y la elevación del uso de energías limpias, entre otros, para dar ejemplo en el mismo Transmilenio. Un adecuado ordenamiento territorial, que aumente la densidad y mejore la orientación de los equipamientos, y amplíe y proteja las áreas que incrementan la, biocapacidad; unas prácticas constructivas que refuercen el aislamiento; el estimulo del transporte público y el desincentivo del transporte privado; y la disponibilidad de un sistema de reciclaje, con el establecimiento de una red de lugares de depósito y una estructura de recogida, son fundamentales.

La promoción de una ciudad compacta y no dispersa es de especial importancia[309]. No sobra subrayar que la extensión territorial de las infraestructuras de servicios públicos y de movilidad constituye un estímulo a la segunda más que a la primera. Si un tren de cercanías impulsa la extensión de la ciudad, un metro con una elevada densidad de estaciones en la ciudad construida fomenta la concentración. Sería conveniente que la Alcaldía de Bogotá convenga en la inconsistencia de sancionar la ciudad compacta y la búsqueda de la sostenibilidad ambiental al tiempo que se apuesta por la ejecución de macroproyectos urbanos en la periferia y la extensión de los sistemas de transporte público y privado cada vez más lejos, lo que no va en contravía de la integración regional particularmente con los municipios vecinos y más conurbados.

Bogotá debería impulsar la renovación urbana en el área ya construida, aumentando la densidad y calidad de la infraestructura de vivienda, espacio público físico, equipamientos y sistemas de movilidad, discutiendo la conveniencia de excepciones jurídicas localizadas, como las zonas de tolerancia, que degradan primero y vacían finalmente áreas de inmejorable ubicación y notables condiciones urbanísticas.

Es preciso ser conscientes en cualquier caso de que, para conciliar la sostenibilidad con la equidad, los subsidios son en estos procesos altamente necesarios, en la medida que, sin en éstos, los mayores costos de la construcción en altura vinculada con la renovación urbana podrían traducirse en la exclusión de un porcentaje superior de la población pobre del acceso a la vivienda[310]. En ese sentido, es preciso acompañar la evaluación de costos financieros con la evaluación de impacto social y ambiental en el medio y largo plazo. La consideración usual de que los costos financieros de la vivienda en renovación resultan mayores es en realidad el resultado de no calcular los costos sociales y ambientales que implica la expansión urbana, debiendo promover

309 La propuesta de Currie de ciudades dentro de ciudades apunta en esa vía. Vid.: CURRIE, L.: "Ciudades dentro de ciudades. Una solución para las Áreas Metropolitanas", *Urbanización y desarrollo. Un diseño para el crecimiento metropolitano*, Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), Bogotá, 1998, pp. 145-163.

310 Los mayores precios del suelo y costos en el proceso constructivo implican en efecto que los costos de la renovación urbana sean mayores, a los del desarrollo horizontal de vivienda nueva en terrenos de expansión.

tanto la utilización de los instrumentos de gestión del suelo y de innovación tecnológica para la construcción en altura en procesos de renovación como la generación de un subsidio adicional al ya existente.

Tal vez uno de los mejores ejemplos de que ello es posible es el proyecto de la Comuna Nororiental de Medellín, y, particularmente la intervención de la Quebrada Juan Bobo, hoy denominado Proyecto Nuevo Sol de Oriente. No en vano éste fue recientemente premiado por la Municipalidad de Dubai, con el acompañamiento de UN-Habitat, en el marco del Concurso Mundial de Buenas Prácticas de Dubai, como la Mejor Práctica por sus logros en la consecución de un desarrollo sostenible y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre que habita en asentamientos precarios[311]. Dicho proyecto no es de hecho otra cosa que una intervención integral que permite un reasentamiento en sitio propio favorecido por el mejoramiento de la vivienda y el entorno próximo a partir de un proceso concertado de renovación urbana, financiado a través de unos recursos públicos sin los cuales el traslado de las mejoras al precio final de las viviendas hubiera expulsado a los habitantes originarios del sector. El proyecto fue en efecto posible gracias a un subsidio no revelado por densificación urbana en procesos de renovación que sería conveniente que fuera implementado abiertamente en otras partes del país, la región y, en general, del mundo desarrollado y en desarrollo.

Es imprescindible asumir, en esa línea, un cambio de acciones reactivas a decisiones preventivas. Será necesario adoptar tecnologías más limpias y financiar las estrategias reactivas, como la limpieza del Río Bogotá, pero si el ordenamiento territorial es denso reduciremos su urgencia. Se trata en suma de aplicar una adecuada combinación de incentivos para la consecución de tecnologías más limpias, modelos de movilidad más intensivos en transporte público y menor consumo, gracias al uso necesario, la ampliación de la vida útil y la extensión del reciclaje, en ciudades, y, en esa línea, una ciudad de Bogotá, con mayor densidad, mejor orientación, aislamiento y arborización de equipamientos, y protección de áreas que incrementan la biocapacidad. El endurecimiento de la infraestructura y la canalización preventiva de los ríos es asimismo sustantivo desde el punto de vista de la adaptación al cambio climático en camino.

---

311 El de Mejores prácticas y liderazgo local es, desde 1997, uno de los programas de UN-Habitat. Opera como una red de agencias gubernamentales, autoridades y asociaciones locales, instituciones profesionales y académicas, y organizaciones de base dedicada a identificar e intercambiar soluciones exitosas en el desarrollo urbano. Para más información, vid.: www.unhabitat.org.

9.4. CIUDAD Y CIUDADANÍA

En la medida en que el derecho a la ciudad implica no sólo una ampliación física y geográfica de la aproximación más habitual al hábitat, al considerar tanto la vivienda como su entorno físico próximo y remoto en lo relativo a los equipamientos, el espacio público físico y la movilidad, sino también una extensión temática, y en tanto se anima desde los paradigmas de la complejidad y el desarrollo humano, este texto ha de ocuparse de la vinculación entre ciudad y ciudadanía en Bogotá. Es preciso estudiar a este respecto tanto la autonomía administrativa, fiscal y política del Distrito Capital en la esfera regional, nacional e internacional como la estructura y funcionamiento de la democracia representativa, la rendición de cuentas y la democracia participativa de la ciudad.

AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA, FISCAL Y POLÍTICA EN COLOMBIA

En lo que se refiere a la autonomía de las ciudades colombianas, en general, y de Bogotá, en particular, hasta 1991 la descentralización no vino acompañada de un auténtico fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales urbanos, siendo difícil encontrar disposiciones referentes a la dotación de herramientas de gestión local concretas, en especial de planeación urbana, a pesar de haberse producido avances en lo relativo a ámbitos como la cesión de competencias, la autonomía tributaria y algunas responsabilidades políticas, como la elección popular de alcaldes[312].

La Constitución de 1991 representó, en este sentido, un cambio radical en todos los órdenes. No sólo significó un hito por el hecho de que la mayor parte de las tendencias ideológicas alcanzaran un acuerdo político de semejante magnitud, sino que permitió grandes avances en lo que corresponde a la descentralización y la política urbana, al dotar a la descentralización de los instrumentos suficientes para ser efectiva en el ámbito urbano. En el primer caso, como afirma el DNP, "la Constitución de 1991 aceleró el que hasta entonces había sido un proceso relativamente lento y adoptó, de un solo golpe, una de las estructuras de Estado más descentralizadas de América Latina, por encima incluso de países federales"[313]. En el segundo, recogió por primera vez disposiciones explícitas acerca del derecho urbanístico en el marco

312 Para un análisis más detallado, vid.: GIRALDO, F.: *Ciudad y crisis*, Tercer Mundo, Bogotá, 1999; Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable (VDUAP): *Ciudad y ciudadanía*, Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de VDUAP, Bogotá, 1995; y Departamento Nacional de Planeación (DNP): *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Balance de una década. Tomo I. Marco conceptual y resultados del progreso municipal*, DNP, Bogotá, 2002.

313 DNP: *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo I. Marco conceptual y resultados del progreso municipal*, Bogotá, DNP, 2002, p. 35.

del respeto de los derechos colectivos. En concreto, la Constitución postuló, como mencionamos en el capítulo anterior, la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular.

Todo ello, además, desde una nueva perspectiva que propone y postula el cambio de una democracia representativa a una participativa. Lejos de ser baladí, este propósito modificó el contenido y la forma de esos dos componentes, alterando tanto la noción de descentralización política como la de planeación y gestión urbana. La discusión y aprobación de una Constitución, es decir, de un proyecto integral de país, dio lugar, en suma, a la articulación formal de estrategias e instrumentos que las leyes sectoriales anteriores no habían logrado integrar ni completar.

La Constitución de 1991 condujo, en este contexto, a la formulación de nuevas leyes y la reformulación de algunas de las antiguas, en la búsqueda de una sociedad más democrática y participativa que garantice un orden político, económico y social más justo[314].

La ley 60 de 1993 y sus desarrollos posteriores[315] reglamentaron el proceso de descentralización, orientándolo al mejoramiento de los servicios locales, la ampliación de la equidad territorial y personal, la transición de la democracia representativa a la participativa, el aumento del esfuerzo fiscal, el mejoramiento de la capacidad de gestión y la consecución de una mayor eficiencia administrativa. Para ello se centró fundamentalmente en tres áreas. En primer lugar, se ocupó de sancionar una reforma administrativa, que incluirá la asignación a los municipios de nuevas funciones en servicios sociales y públicos y la provisión de infraestructuras, el desmonte de entidades nacionales y el fortalecimiento de la capacidad de gestión. En segundo lugar, profundizó la descentralización fiscal con el aumento de las transferencias, el fortalecimiento de los mecanismos para el recaudo de recursos propios y la posibilidad de recurrir al crédito y la cofinanciación. Por último, amplió los cargos sometidos a elección popular, introduciendo además referencias y prácticas relativas a la participación de los movimientos sociales y la ciudadanía.

La Ley 388 de 1997 va a tratar de concretar, por su parte, y como vimos, la visión de la Constitución de 1991 en materia de política urbana y más específicamente en materia de ordenamiento territorial e intraurbano.

---

314 REPÚBLICA de COLOMBIA: Constitución Política de Colombia, 1991, Titulo I: de los principios fundamentales.

315 Nos referimos en particular a la Ley 617 de 2000, que garantiza la viabilidad de los entes territoriales a través de la racionalización del gasto; la Ley 715 de 2001, que promueve mayor eficiencia en educación y salud; y el acto legislativo 01 de 2001, que racionaliza el régimen de transferencias y garantiza recursos altos y estables para los municipios y departamentos.

Se conformó de este modo un sistema normativo que, basado en los principios de la Constitución de 1991, asentó gran parte del desarrollo social del país en los principios de subsidiariedad y participación, tanto en lo que se refiere a la política urbana como a otros ámbitos. Se trataría así de alcanzar, al mismo tiempo, los criterios de eficiencia en el uso de los recursos y de equidad en la formulación, gestión y evaluación de las políticas públicas.

AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA, FISCAL Y POLÍTICA EN BOGOTÁ

Bogotá no ha sido ni es ajena a este marco general. Como vimos en el capítulo VI, el Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993) completó y consolidó, en materia administrativa y fiscal (tributos, endeudamiento y presupuesto), lo establecido, a través de los artículos 322, 232 y 324, en la Constitución Política de 1991, que constituyó a Bogotá como Distrito Capital unitario y descentralizado, otorgándole autonomía para actuar como entidad territorial. Como ilustramos en el capítulo VII, la ley 388 de 1997 permitió a los entes territoriales regular su ordenamiento territorial, haciendo efectiva la ciudad esta oportunidad a través del decreto 190 de 2004. Como señalamos en el capítulo VI, ambos fueron sustantivos para la gran transformación de la ciudad.

Aunque la Constitución de 1991 marcó un hito en la descentralización, ciudades como Bogotá deberían disponer de mayor autonomía.

Aunque las posibilidades que introdujo la sanción del Estatuto Orgánico son indudables, sería conveniente ampliar aún más la autonomía de Bogotá en varios ámbitos. En materia administrativa, sería positivo ampliar las facultades de innovación institucional, en especial en lo que tiene que ver con la descentralización de ciertas funciones y competencias a las localidades, bajo el criterio de que la descentralización es un medio notable para ampliar el desarrollo humano y realizar el derecho a la ciudad gracias a sus potencialidades para proveer de manera más eficiente bienes y servicios públicos locales y producir mayor integración política, al aumentar los espacios para la participación ciudadana y acercar las instancias de toma de decisión representativa sobre los bienes y servicios locales públicos.

En materia fiscal, pese a ser la menos dependiente de transferencias de las ciudades del país, sería provechoso que una ciudad del tamaño de Bogotá, con garantía además de gestión responsable, dependiera aún menos de la transferencia de recursos por parte de la Nación y ampliará aún más sus ya notables recursos propios, regulando autónomamente, tal como sostiene el *Informe de Desarrollo Humano para*

Bogotá[316], y señalamos en el apartado económico de este capítulo, cuestiones como la definición de las tarifas de transporte público, la creación de tributos o el uso de las transferencias.

Por último, en materia política, sería recomendable ampliar la participación de las ciudades en el ámbito internacional, aumentar, como anotamos en el punto 9.1, su poder de negociación con el Estado, y ofrecer instrumentos para alcanzar e implementar acuerdos de regulación con sus regiones, departamentos y municipios de la conurbación. Los límites en materia de ordenamiento interurbano de la ley 388 de 1997 son manifiestos en un contexto de metropolización acelerada, especialmente en el caso de Bogotá, como subrayamos en los capítulos V y VII, por la inadecuada gestión del suelo.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La estructura y funcionamiento de la democracia representativa en la ciudad también requiere atención específica. La forma de gobierno en Bogotá, que concede unos poderes extraordinarios al Alcalde Mayor, pudiendo catalogarse como presidencialismo distrital, y suele caracterizarse por gobiernos mayoritarios e independientes que rechazan la construcción de coaliciones programáticas permanentes, conforma un desafío histórico en materia de representación.

La gran transformación de Bogotá logró neutralizarlos en parte, al sostenerse, como indicamos en el capítulo VI, sobre la comunión de la clase política y la ciudadanía en torno al valor de lo público. Esto permitió en efecto la elección de alcaldes honestos y responsables que, reconociendo los avances de sus antecesores, construyeron un plan de gobierno programático, más que clientelista, sobre lo exitosamente construido.

Estos logros deben ser con todo cultivados. Hoy es acaso más preciso que nunca, dada la importancia de las mejoras alcanzadas, relativizar la reactivada tendencia a la combinación de presidencialismo con apoyos de orden clientelista, aumentado más allá de lo que se logró en el pasado, pero al menos a ese nivel, el partidismo y la cultura de negociación y asociación sobre las bases, no de un reparto de recompensas clientelistas, sino de un debate público sobre contenidos programáticos y de largo plazo, reduciendo la personalización de las elecciones, recuperando la labor de la oposición y las minorías, acercando las motivaciones del voto y el interés público, y mejorando, todo ello simultáneamente, el control político. La implementación de un

316 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe de Desarrollo Humano 2008. Bogotá una apuesta por Colombia*, PNUD, Bogotá, 2008.

tarjetón unificado Alcaldía-Concejo, la aprobación de la financiación pública de las campañas, para evitar o contrarrestar financiación de poderes fácticos e ilegales, combatir el clientelismo y la compraventa de votos, y el fortalecimiento de los instrumentos de rendición de cuentas (Personería, Contraloría, Veeduría), trabajando sobre su diseño institucional, el ejercicio y práctica de sus funciones, y la prevención, persecución, advertencia, y la sanción, constituyen hoy más que nunca herramientas a revisar para mejorar la estructura de la democracia representativa de la ciudad. Que algunos de estos desafíos se lograra manejar durante un tiempo no significa que todas se superaran ni mucho menos que las unas y las otras estén ahora resueltas, siendo necesario luchar por avanzar en nuevos aspectos y sobre todo consolidar las mejoras que en su día fueron motivo de orgullo tanto de la clase política como de la ciudadanía.

La comunión de la clase política en torno al valor de lo público debe ser continuamente cultivada.

Un buen régimen democrático debe complementar, mas no sustituir, en cualquier caso, la democracia representativa con la participativa. Al respecto es forzoso señalar que los adelantos políticos de la gran transformación se desplegaron más en la vertiente representativa, y en el sentido anotado en el capítulo V, que en la participativa. Para avanzar significativamente en la ciudad deben debilitarse al respecto las tendencias a la estatalización de los espacios y profesionalización de la actividad participativas, trabajando en la oferta de herramientas y mecanismos de participación directos (voto, plebiscito, consulta popular, referendo, revocatoria de mandato) y alternativos, favoreciendo el desarrollo de modelos de movilización ciudadana definidos en función de identidades particulares (opción sexual, mujeres, etnia), problemas urbanos específicos (medio ambiente, espacio público, vivienda), y/o la condición de consumidores o usuarios de servicios públicos (clientes), con un énfasis significativo en la participación de colectivos vulnerables objeto de política pública. Hay que tener presente que los objetivos de la democracia participativa son la ampliación de los vasos comunicantes entre el gobierno y los ciudadanos; la inclusión de reivindicaciones inéditas o no consideradas por las instituciones de la democracia representativa; y el control ciudadano activo, no necesariamente formalizado, sobre los aparatos burocráticos y de gobierno, que va más allá del *accountability* electoral. El respeto de estos espacios y la sanción jurídica, política y cultural de su manipulación es de una importancia capital.

PROMOVIENDO LA CULTURA DEMOCRÁTICA REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA

Los problemas recurrentes de personalización, clientelismo, importancia de los poderes fácticos y compraventa de votos de la representación, y de estatización y profesionalización de la participación no son ajenos, de ningún modo, y es difícil no

insistir en su significancia, a la cultura democrática de una administración que sobreoferta, a veces por convicción y otras por obligación, y ocupa ella misma, a veces por torpeza y otras para distraer, y una ciudadanía que los ocupa marginal y personalmente o profesional y formalmente.

La ciudad es, como sabían los griegos, sostiene Castoriadis y formulamos nosotros en el primer capítulo, un magma, en el sentido de un modo de coexistencia sui generis que, contando con una organización que contiene fragmentos de múltiples organizaciones lógicas, no es reductible a una organización lógica. Siendo un precipitado histórico social producto de nuestra auto-alteración colectiva a través de los procesos de creación, cada ciudad representa una ciudadanía de la misma manera y al mismo tiempo que cada ciudadanía representa una ciudad, esto es, una cultura[317].

Pudiendo considerarse como un campo en el sentido de Bourdieu, las instituciones públicas no deben preocuparse meramente por la creación y mantenimiento de espacios para expresar una identidad no ciudadana particular, crear bienes y realizar prácticas culturales, y acceder a bienes y productos culturales, sino que a los efectos de aumentar la democracia, debe apoyar la creación y vigorización de una cultura ciudadana democrática. El hecho de que el presidencialismo y el clientelismo de la representación no se hayan podido erradicar y que la creación de espacios de participación, el reconocimiento de ciertos derechos y la aplicación de ciertas garantías no hayan supuesto, por lo general, la formación de una ciudadanía activa, y, por ende, plena, responde en parte al hecho de no haber ofrecido suficiente atención a la promoción y apropiación vigorosa de una cultura democrática representativa y participativa, programática y de bien público. En realidad el cambio cultural nunca se completó en la ciudad.

El cambio cultural no es, de hecho, automático, inmediato ni irreversible[318]. Una reforma jurídica, normativa o legal no equivale en fondo, tiempo y contenido a una reforma institucional, ni ésta a una transformación cultural, en tanto no transforma por lo general, de manera menos significativa aún en el corto plazo, la cultura general y las culturas particulares del conjunto y los distintos agentes de una sociedad. Los cambios sociales y culturales están, en efecto, mediados por unos actores implicados que, lejos de ser homogéneos, son culturalmente plurales y con distinto grado de

317 Es en ese sentido, imaginario y no físico, en el que Pericles hacia referencia a llevarse la ciudad.

318 "Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables que las políticas deliberadas. Estas limitaciones culturales no solamente conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que nos proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico". NORTH, D.: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1995, p. 17. En nuestra opinión, la certeza de esta afirmación no disipa su parcialidad: el cambio está mediado no tanto por costumbres sociales, sino por múltiples actores que además de por costumbres se guían por valores, intereses, afectos y deseos. El cambio estará en efecto marcado no sólo por las estrategias racionales de los individuos, sino también por las intervenciones más o menos espontáneas que éstos llevan a cabo.

compromiso, interés y ambición con respecto a la situación previa, al proceso de cambio y a la que estiman será la situación futura. Activos y parciales, los actores analizan e intervienen en función de su subjetividad, desplegando concretamente su recuerdo del pasado, su interpretación del presente, su proyección de las consecuencias del cambio y sus expectativas con respecto al futuro (aspiraciones y deseos y posición futura como resultado del cambio) en función de su cultura. Las transformaciones sociales y culturales están en consecuencia condicionadas por las visiones, las estrategias y acciones de los individuos, su capacidad personal de llevarlas a cabo y las relaciones de poder en las que se articulen.

Es importante subrayar que no nos referimos de ningún modo a actores aislados. Al contrario, esta pluralidad, diversidad y agencia contempla a todos los actores sociales, sean estos institucionales, formales o informales. De hecho, esto es válido tanto para los organismos del Estado como para las personas que trabajan en ellos; tanto para las empresas como para sus empleados; tanto para la sociedad civil como para los ciudadanos; tanto para cada una de las instituciones que les representan (patronales, sindicatos, movimientos políticos, sociales o cívicos) como para los individuos que son representados[319]. Tal como se resume en el próximo diagrama, los resultados de una política de cambio social y cultural se encuentran, en síntesis, mediados por el marco relacional contingente en el que se vaya a aplicar.

319 El poder del Estado Nación, su capacidad de imponer socialmente y concretar espacialmente su visión racionalista del progreso histórico era, en efecto, mucho más limitado de lo que tanto él como ciertos teóricos que lo pretenden criticar suponen. Primero, porque el Estado está lejos de ser la representación de un centro homogéneo y pacífico. Segundo, porque la sociedad está lejos de ser un sujeto pasivo cuyos valores, condiciones, respuestas e intereses pueden ser totalmente controladas, siendo plural y diverso e intentando establecer a su vez los términos y la agenda de negociación, las cláusulas de apoyo, las bases de legitimidad y el volumen, fuente y naturaleza de las contraprestaciones exigidas para ello. Z. Bauman y M. J. González caen respectivamente en la tentación de magnificar el poder de la globalización y del Estado. Vid.: BAUMAN, Z.: *La globalización. Consecuencias humanas*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005; y GONZÁLEZ, M. J.: *Políticas y estrategias urbanas. La distribución del espacio privado y público en la ciudad*, Fundamentos, Madrid, 2000.

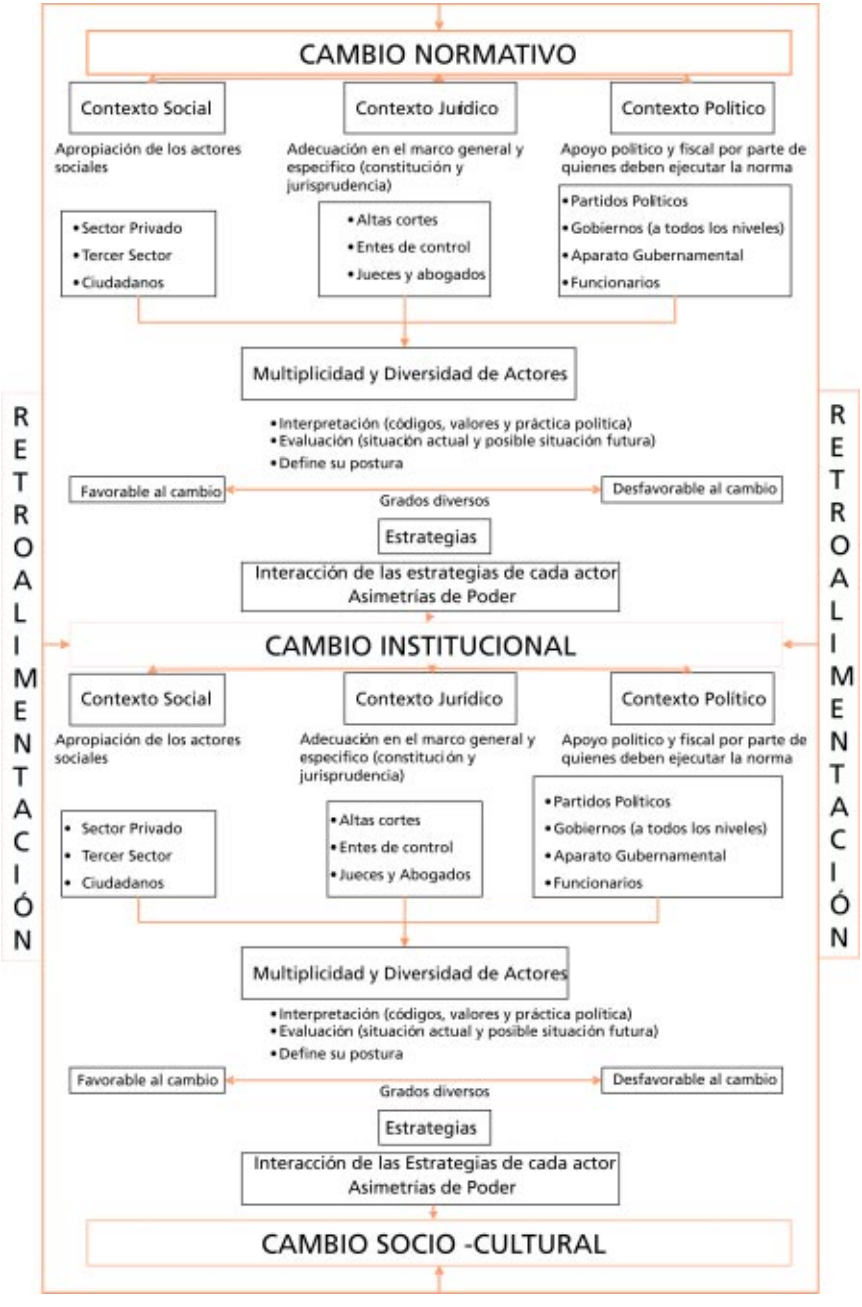


Diagrama 9.4. Reforma normativa, reforma institucional y cambio socio-cultural. Los agentes sociales interactúan y toman decisiones que definen las relaciones existentes entre los cambios normativos, los cambios institucionales y los cambios culturales. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

En Colombia ni las leyes de descentralización administrativa, fiscal ni política, ni las de ordenamiento urbano han podido ni pueden superar con frecuencia el conflicto entre los valores, racionalidades, intereses y estrategias de los distintos niveles de actuación, siendo todavía más una suma de ellas que una verdadera estrategia coordinada e integrada. Tampoco han sido ni son capaces de compensar la lacerante debilidad institucional de unos gobiernos municipales a los que les han faltado y faltan a menudo los valores, hábitos, disposiciones y saber hacer, esto es, la convicción y las capacidades necesarias para implementar adecuadamente los instrumentos disponibles. Y han sido y son comúnmente aún menos capaces de resolver, de una sola vez, y a partir apenas de la sanción de un conjunto de leyes, objetivos y principios, la crisis, por la actual glocalización, global y local a un tiempo, y el tradicional clientelismo, de representatividad del Estado, y la apatía, de algunos, y la argucia, de otros, ciudadanos. Con demasiada frecuencia la descentralización política ha dado y da lugar, en cambio, a prácticas corruptas y clientelistas, en las que priman el interés particular sobre el general[320].

La insostenibilidad de los avances logrados en materia política en Bogotá llama la atención sobre la notable tensión entre los espacios que por convicción democrática o maquillaje electoral abren las instituciones públicas y la apropiación de éstos por parte de los pretendidos ciudadanos. El clientelismo no se produce tanto por el tamaño y la magnitud de la descentralización (administrativa, fiscal y/o electoral), ni se acaba, por tanto, con una reforma de ese tipo, sino que se articula, en cambio, en la medida en que siguen vigentes lógicas tradicionales con respecto a la política y sus actores, reducida por ésta visión a los políticos. Así, en la ciudad las encuestas revelan que los ciudadanos critican a los políticos por no buscar el interés general, mientras les exigen con frecuencia beneficios de orden particular. La tensión no se produce y manifiesta sólo entre las leyes referidas a la participación ciudadana y la ciudadanía realmente existente, sino también entre la aspiración de ésta por acogerse a nuevas formas participativas de democracia y su atavismo con formas tradicionales de acción política[321].

---

320 No es posible entender mínimamente estos procesos sin distinguir entre reforma legal, reforma institucional y cambio social, especialmente cuando se trata de transformaciones profundas. A este respecto, es útil la diferenciación que realiza García Canclini con respecto al modernismo, la modernidad y la modernización. De acuerdo con este autor, es preciso distinguir entre el movimiento político que aboga por la instauración de la modernidad –modernismo-, la propia modernidad, definida en tanto referencia insistente a la razón, la historia y el progreso, y la modernización, proceso multidimensional de cambio social y cultural tendente a desarrollar y consolidar los rasgos esenciales de la modernidad. En este sentido, a pesar de todos los modernismos desplegados en la región, las modernizaciones articuladas históricamente en América Latina apenas han logrado dotar a nuestras sociedades de algunas de las características propias de la modernidad. GARCIA CANCLINI, N.: *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Grijalbo, México D. F., 2005.

321 GARCÍA SÁNCHEZ, M.: *¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá*, Universidad Nacional de Colombia y Universidad de los Andes, Bogotá, 2003.

La configuración de este escenario ha llevado a varios autores, entre ellos a De Mattos, a advertir sobre los límites y peligros de las reformas descentralistas[322]. Como Coraggio[323], este autor se propone desmitificar una descentralización llamada a traer el desarrollo económico local, la justicia social y la participación política de los sectores populares, subrayando que una reforma político-administrativa no sólo no tiene la capacidad de modificar aspectos estructurales como la concentración de la riqueza y la renta, la lógica de la inversión capitalista o las relaciones sociopolíticas de exclusión y dominio, sino que a veces puede tener la capacidad de reforzarlos. Prud'Homme va algo más lejos, asegurando, por su parte, que los argumentos favorables a la descentralización, basados a menudo en la experiencia federal de los Estados Unidos, no son aplicables, dadas sus especificidades, en todos los países en desarrollo[324].

En nuestra opinión, no se trata en los actuales momentos de elegir, sin embargo, entre centralización y descentralización, ni entre representación y participación, a partir de la identificación de sus problemas y la determinación de su valor, sino de apostar por descentralizar y abrir espacios a la participación tanto como sea posible y centralizar y apoyar formas representativas de democracia tanto como sea necesario, compatibilizando, como señala de manera general el DNP, la apertura de espacios con la defensa formal y de fondo de una cultura de la democracia respetuosa de la separación de poderes, la transparencia en el manejo de los recursos y la defensa de las minorías, y la implementación de políticas de estímulo y acompañamiento específicas.

En América Latina, al menos, la crisis del Estado está efectivamente lejos de poder ser resuelta hoy por hoy fácilmente por los movimientos sociales y la ciudadanía. Ésta última es, como éste, mucho más compleja y mucho menos pura y altruista de lo que a menudo se piensa. En un mundo de recursos escasos, los movimientos sociales se convierten con frecuencia, como señala Tourraine de manera general, y se evidencia en Bogotá de manera particular, en movimientos societarios que compiten tanto por capturar las rentas como por apropiarse dosis de legitimidad social[325]. El Estado como entramado institucional y órgano de representación sigue siendo necesario, aunque sea ineludible ajustar su democratización formal y cultural.

A nivel nacional, el último informe sobre la cultura política de la democracia en Colombia efectuado por la Universidad de Vanderbilt advierte no en vano de tenden-

---

322 DE MATTOS, C. A.: "La descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?", *Cuadernos de Economía*, no. 14, Bogotá, 1990, pp. 173-194.

323 CORAGGIO, J. L.: *Descentralización. El día después…*, *Cuadernos de Postgrado*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997.

324 PRUD'HOMME, R.: "The dangers of descentralization", *The World Bank Research Observer*, vol. 10, no. 2, Washington, 1995.

325 TOURRAINE, A.: *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente. El destino del hombre en la Aldea Global*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1997.

cias precariamente democráticas, al encontrar que la separación de poderes, el respeto de las minorías y la formación de alianzas programáticas no gozan en el país de un apoyo generalizado[326]. Los discursos populistas y debilitadores del debate público–público argumentado y respetuoso son en este sentido de poca ayuda no sólo para convertir el conflicto armado en uno de orden político, sino para avanzar en la democracia del orden local, ya que la lógica polarizada del ámbito nacional desemboca no con poca frecuencia en el plano local en decisiones no sobre programas, ni sobre la honestidad y la capacidad de los candidatos de llevarlos a cabo, sino sobre la confrontación política de orden populista y personalista del nivel nacional.

La actualización de la democracia representativa y participativa a nivel local requiere en suma tanto a nivel nacional como local de estrategias pedagógicas de fortalecimiento de la cultura democrática política y ciudadana, que discute no sólo sobre la producción y distribución de los bienes y servicios culturales, y la expresión de las diferencias identitarias, sino, sobre todo, sobre las significaciones, las formas de institución y la urdimbre institucional. Ésta no puede hacerse contra la diversidad de la identidad, pero no se refiere a cualquier expresión de ésta, que también es necesaria. Bogotá debe avanzar en el fortalecimiento programático de los partidos, y en la participación de las minorías étnicas y culturales en las instancias de decisión de la política de producción y distribución de bienes y productos culturales, pero también en su participación en instancias de decisión sobre la política económica, social y ambiental, por decir sólo algunas. Las estrategias pedagógicas a favor de la argumentación racional y dialógica y el debate público-público programático son crucialmente capitales en el orden nacional y local. La Administración debe, por supuesto, respetar en su funcionamiento todas estas reglas, empezando por el hecho de que los recursos públicos son recursos sagrados.

La actualización de la democracia requiere fortalecer la cultura democrática a nivel nacional y local. La cultura no son sólo diferencias ni bienes culturales.

No está por un lado la política y por otro la cultura, como no lo están la condición económica y la participación política, ni la cultura, la política y la condición económica. La educación no es sólo un aspecto que favorece la productividad, ni una cuestión de equidad, sino que es, también y acaso sobre todo, una cuestión cultural, y, por tanto, política.

326 Vid: UNIVERSIDAD de VANDERBILT: *Cultura política de la democracia en Colombia 2008. El impacto de la gobernabilidad*, Universidad de Vanderbilt, 2009, www.lapopsurveys.org.

Como bien público, la seguridad, no puede en esta línea reducirse a las estrategias policivas, sino que ha de ser democrática en el sentido del respeto hacia el otro tanto en términos morales como económico-sociales, aspectos en los cuales queda sin duda mucho en que avanzar. La concepción del otro como ser con una identidad y una posición política propia debe ir en efecto acompañada de una garantía escrupulosa de aquello que indicamos en el segundo capítulo como las capacidades básicas acordes con la dignidad humana[327]. La ciudad no puede entenderse sin articular las dimensiones, lo que se hace de manera más sensata, mas no completa ni definitiva, en la complejidad restringida, al pensarla como magma que auto-altera y auto-crea sus significaciones e instituciones.

La política urbana de Bogotá, y la del resto de ciudades del país, y así, en los términos en que lo señalamos, el desarrollo humano colombiano, incluida la transformación de su conflicto armado en uno de orden político, sólo podrá ser, en suma, eficiente, equitativa y eficaz si es capaz de reconocer, manejar y articular correctamente la pluralidad, la diversidad y el conflicto[328]. Esto sólo puede conseguirse a través de la participación de múltiples y heterogéneos agentes. El objetivo de esta participación no puede ser, sin embargo, la defensa populista de un beneficio particular, sino la construcción continua e imperfecta de una visión colectiva razonada de ciudad. A esos efectos, nos parece sumamente pertinente la definición procedimental del interés colectivo, compartiendo con Ascher la afirmación de que el Estado no tiene (ya) la potestad ni la legitimidad para definirlo de manera unívoca. Debemos precisar, que es urgente que los intereses particulares busquen por su parte prácticas, procesos y valores de concertación.

Esta visión colectiva de ciudad y, de modo más general de sociedad debe ser reflexiva, incorporando las complementariedades, sinergias y solidaridades de los distintos proyectos, y reconociendo filosófica, jurídica y explícitamente que ese acuerdo o pacto es contingente, subjetivo y parcial. La política urbana debe guardar, en este sentido, un difícil equilibrio entre la flexibilidad y la solidez, siendo lo suficien-

---

327 Fundada en el reconocimiento y garantía de los derechos y responsabilidades de los otros, la seguridad es, como valor y como práctica, co-producida por el conjunto de los actores sociales, siendo por ello sustantivos acuerdos y consensos globales sobre su abordaje. Vid.: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) y UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO: *Guía para la prevención loca. Hacia políticas de cohesión social y seguridad urbana*, UN-Habitat, Santiago de Chile, 2009; GIRALDO, F. Y VELÁSQUEZ, E. (eds.): *Hábitat y seguridad urbana. Tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad*, Alcaldía Mayor de Bogotá, UN-Habitat, PNUD, Bogotá, 2009, para el marco general; y VELÁSQUEZ, E. (Compilador): *Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia en Bogotá. Primeros resultados*, UN-Habitat, Bogotá, 2008, para un ejemplo de la coproducción de la seguridad.

328 "No se puede tomar seriamente la existencia de una pluralidad de valores legítimos sin reconocer que van a entrar en conflicto. (...) no podrá existir ninguna vida intensamente democrática sin una verdadera confrontación democrática entre los derechos en conflicto y sin un desafío a las relaciones de poder existentes". MOUFFE, C.: "Deconstrucción, pragmatismo y la política de la democracia", en MOUFFE, C. (comp.): *Deconstrucción y pragmatismo*, Paidós, Buenos Aires, 1998, pp. 13-33, p. 27.

temente flexible e internamente plural como para que un número amplio y representativo de actores se comprometan con ella y permitir cambios y propuestas de nuevos actores o de nuevas relaciones de poder entre ellos; y lo suficientemente sólida como para dar continuidad e integralidad a las distintas políticas. Multiplicidad de actores debe traducirse, así, en una multiplicidad de políticas públicas integradas en el marco de una gran política urbana concertada. La política urbana debe articular, en fin, los componentes técnicos, sociológicos, políticos, económicos, ambientales y culturales de las políticas públicas y también, por qué no decirlo, del cambio cultural.

No nos valen a estos efectos las disciplinas académicas clásicas aisladas, ciegas en su lucidez. No nos valen separadas, en efecto, el derecho, la sociología ni la economía, centradas con exceso, respectivamente, en lo institucional, lo macrosocial y lo formal, ni la antropología, la etnografía o la historia que revierten este sobreexposición para perderse en lo microsocial, las prácticas cotidianas y lo perenne en medio de lo caduco, olvidando con demasiada frecuencia la movilidad y complejidad espacial, histórica y social[329]. La triangulación de métodos histórico-sociales, cuantitativos y etnográficos, y el abordaje tanto de lo macrosocial como de lo microsocial son condición para una buena comprensión de la ciudad. También, pensamos, para una gestión favorable, una interacción fértil, y un cambio político y cultural que, en el camino del derecho a la ciudad, entiende, complejamente, que la ciudad, lo más específico de la sociedad, es la gente, y la gente, la ciudad.

329 Siendo la ciudad poliédrica, cada disciplina, e incluso, dentro de ella, cada aproximación, llamará la atención sobre un perfil: la ciudad étnica, la dividida, la desindustrializada, la moderna, la postmoderna, la generizada, la contestada, la ritual… Cucó Giner aborda esta cuestión con aguda brillantez. CUCÓ GINER, J.: *Antropología urbana*, Ariel, Barcelona, 2004, pp. 104-114.

URBANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO

PROMESAS DEL MILENIO EN UN MUNDO DE CRISIS ECONÓMICA GLOBAL

EPÍLOGO

POLÍTICAS PARA UN MUNDO DE CIUDADES

Epílogo.
El cumplimiento de las Promesas del Milenio en el mundo, América Latina y Bogotá en un contexto de crisis económica global

10.1 URBANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO. HACIA LA REALIZACIÓN Y EXTENSIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD

En 2008 más de la mitad de la población mundial residía en áreas urbanas. Lejos de detenerse, el proceso de urbanización es además acelerado e irreversible. Las estimaciones realizadas calculan que en 2050 el 75% de la población del planeta habitará en ciudades. La urbanización, que se produjo entre 1750 y 1950 en Europa y América del Norte, y entre 1950 y 2000 en algunos países en desarrollo de Asia Oriental y Sud-oriental y América Latina, se despliega en efecto desde entonces en Asia, África, y, en menor medida, América Latina con notable intensidad.

En términos demográficos y económicos, esta ola no es en lo sustantivo distinta de las precedentes. Al igual que en aquellas, con respecto a lo primero, ésta ha venido ciertamente acompañada de un aumento de la población mundial. Si se cumplen las estimaciones para 2050, ésta superará en más de un millón la cifra recomendada por la mayor parte de los demógrafos.

Sería pueril dejar de advertir sobre los estragos sociales, económicos y ambientales de este crecimiento. Pero sería cínico olvidar que esto es el resultado, como en el resto de olas demográficas, no de un incremento de las tasas de natalidad, sino de un descenso de las tasas de mortalidad no equivalente todavía al de las tasas de natalidad, lo que en términos de desarrollo humano es más positivo que negativo. La historia nos indica, además, que con la urbanización la caída de las primeras es secundada en el corto plazo por la declinación, ligera en primer término y destacada más tarde, de las tasas de natalidad, gracias a la incorporación de la mujer al merca-

do de trabajo y el acceso de la población a los derechos de salud sexual y reproductiva, como se apreció en la gráfica 1.4 del capítulo I.

Las mayores tasas de crecimiento poblacional se ubican en efecto en los países en los que la urbanización es, como parte de la tercera ola, aún incipiente. Aunque es seguro que la transición se dará con ésta, los desafíos que provoca hacerlo con lentitud y las ventajas de hacerlo con rapidez justifican que políticas públicas se implanten en este ámbito con celeridad, a sabiendas de que la urbanización es desde el punto de vista demográfico más un aliado que un enemigo. No sólo la moderación del crecimiento poblacional y, por extensión, como más tarde veremos, la presión ambiental están en juego, sino que el logro cercano de la equidad de género y el acceso a la salud sexual y reproductiva dependen estrechamente de ello.

Aunque en magnitudes e intensidades diferentes por la existencia hoy de tecnologías que antes no estaban disponibles, el proceso de urbanización actual reproduce asimismo la dinámica económica de las olas anteriores. El producto interno bruto de los países en los que éste es acelerado ha aumentado de forma extraordinaria de la mano de la producción industrial de manufacturas y, en menor grado, de los servicios, aunque el peso de ambas se invierta con gran probabilidad en el futuro más próximo, como se ha observado en los procesos de cambio estructural estudiados en los capítulos I y IV.

Pese a ser importante para la subsistencia, la generación de ingreso rural y para regiones específicas de un país, la agricultura no puede, como argüimos en el primer capítulo, servir de base para un crecimiento económico intenso ni sostenido. Cuando los terrenos de cultivo son propiedad de los pequeños agricultores, aquellos carecen de las economías de escala suficientes para posibilitar la división del trabajo y la generación de conocimiento imprescindibles para el desarrollo, siendo, cuando son de extensiones adecuadas, propiedad, generalmente, de acaudalados, pero no dinámicos ni innovadores terratenientes.

La dispersión de los asentamientos dificulta además la provisión de servicios públicos domiciliarios y la prestación de los servicios de salud, educación, seguridad y justicia necesarios para el crecimiento económico y la extensión del bienestar material. El dinamismo, la innovación y la emergencia de la clase media son fenómenos urbanos.

El hecho de que el 75% de la pobreza de ingreso se ubique a nivel mundial en zonas rurales no es ningún accidente. No sólo la generación de valor agregado es en éstas más reducida, sino que los costos de acceder a servicios de salud, educación y transporte son además mayores tanto para las empresas como para las personas.

Si el crecimiento económico y el descenso de la pobreza de ingreso avanzan de manera sustantiva en los países en desarrollo lo harán, como hasta ahora, gracias al desarrollo del sector industrial, primero, y de los servicios, más tarde, en las ciudades. El desarrollo económico exige, en efecto, densidad, y ésta sólo se puede lograr, como señalamos en el capítulo I, a través de la combinación de una cierta aglomeración física y una cierta integración institucional, de infraestructura y socio-cultural. La primera puede ser mayor o menor en función de la magnitud de la integración comercial, pero es necesario que supere una masa crítica de dimensiones notables.

Es preciso tener presente que impulsar la dispersión física retarda, en lugar de fomentar, el desarrollo. En aquellos países en los que la urbanización es incipiente, con no mucho más del 25% de la población residiendo en áreas urbanas, será necesario, como señala el *Informe sobre desarrollo mundial* del Banco Mundial en 2009, desplegar una institucionalidad espacialmente ciega. Las economías de aglomeración determinarán, en función de ventajas físicas iniciales o accidentes en principio triviales, las áreas donde se producirá mayor concentración[330].

La neutralidad espacial de las instituciones vendrá entonces de la mano de la densidad, en forma de aglomeración física, y, en este sentido, de la migración. Si la extensión de las instituciones, entendiendo por ello no sólo la homogenización de las normas y regulaciones, como las del respeto a los derechos de propiedad o la estabilidad macroeconómica, sino también la provisión universal de servicios de vivienda, salud y educación, garantiza la exigencia, explícita en la mayoría de las constituciones, del derecho a la calidad de vida en todo el territorio nacional, facilita asimismo que la población de las áreas rurales busque mejores oportunidades migrando a las ciudades en crecimiento[331]. Más que desestimular la migración, condición *sine qua non* para la densidad, la neutralidad espacial la multiplica y sobre todo la mejora, en tanto la adaptación de los migrantes a su nuevo entorno es sensiblemente mejor[332].

---

330 No es ocioso insistir en que, compartiendo su horizonte general, nuestra propuesta conjuga de manera menos rígida la secuencia de los instrumentos de política. Universalizar instituciones suele traer a escena intervenciones en espacios específicos.

331 Como señala el Banco Mundial "la inversión en bienes públicos en las zonas retrasadas reduce las posibilidades de migración en el corto plazo, pues mejora el atractivo de esas zonas. Pero inversiones sociales dirigidas para desarrollar activos transportables pueden mejorar el bienestar de la gente y facilitar su movilidad a largo plazo, haciendo que estén mejor preparadas para el trabajo en las zonas avanzadas e intermedias". BANCO MUNDIAL: *Informe sobre desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*, Banco Mundial, Washington, 2009, p. 246.

332 La movilidad es, como indicamos en el capítulo, un subfactor del crecimiento económico. Si éste depende de la densidad en forma de una combinación de aglomeración física con integración comercial, la movilidad de la población –rural-urbana, inicialmente, y urbana-urbana, en sociedades más urbanas-, en el primer caso, y de los bienes, servicios e ideas, en el segundo, son indispensables. Como bien sabía Currie, es preciso llevar los trabajadores a las fuentes de trabajo, y no éstas a aquellas. Veremos en seguida la única excepción. Vid.: CURRIE, L.: *Urbanización y desarrollo. Un diseño para el crecimiento metropolitano*, Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), Bogotá, 1998.

El que el 25% de la población pobre se localice mundialmente en las ciudades llama la atención en todo caso sobre el hecho de que, aunque los que residen en éstas se favorecen en general de la eficiencia ligada a las economías de escala vinculadas con la aglomeración física, la división física, institucional o socio-cultural dentro de una ciudad puede, al igual que en la relación campo-ciudad, contraer estos beneficios.

A pesar de que la convergencia entre los niveles de vida se produce históricamente con el tiempo, es por ello imprescindible combinar las estrategias institucionales espacialmente ciegas con las de integración física, a través del desarrollo de medios de transporte y comunicación, tanto entre los distintos barrios de las ciudades como entre éstas y las áreas rurales, especialmente en aquellas regiones, generalmente con una urbanización intermedia, en los que las zonas menos dinámicas están densamente pobladas. Como ilustran copiosas experiencias a lo largo y ancho del mundo, las intervenciones espacialmente específicas son convenientes sólo como herramienta en la consecución de la unidad institucional y la integración física, particularmente cuando las divisiones lingüísticas, étnicas, religiosas o culturales dificultan de manera estricta la migración rural-urbana o intraurbana.

El proceso de urbanización ha venido ligado históricamente con un aumento de la presión ambiental. El incremento de la población y de la abundancia sin mejoras equivalentes en la orientación de la tecnología y los modelos de ordenamiento territorial hacia la sostenibilidad acentuado en los últimos años ha provocado que el fenómeno sea hoy particularmente agudo. El calentamiento global es hoy una verdad alarmante.

Pero como la estabilización demográfica, la reestructuración tecnológica y productiva, y la densidad son más fáciles de lograr en las ciudades, es en éstas donde la meta de reducir la presión ambiental es también más factible[333]. Son ya muchas las ciudades donde, gracias a los rendimientos crecientes en la producción y la concienciación de los técnicos, los políticos y la ciudadanía, se limita el uso innecesario, se amplía la vida útil y extiende el reciclaje de productos, se mejora el servicio y multiplica el uso de sistemas de transporte público no contaminantes y masivos, se adoptan modelos de ordenamiento territorial más eficientes y compactos, reduciendo la necesidad objetiva de desplazarse y consumir energía para la iluminación, la calefacción o la refrigeración, y se intensifica el uso de tecnologías limpias.

Las ciudades son con todo mucho más que la ciudad demográfica, económico-social y físico-ambiental. Son, como sostuvimos en el segundo punto del primer

333 Recordemos que la presión ambiental depende positivamente de la población, la abundancia, y la dispersión, y negativamente de la eficiencia y consideración ambiental de la tecnología. A mayor población, mayor abundancia, mayor dispersión, y menor eficiencia y consideración ambiental de la tecnología, mayor será, en efecto, la presión ambiental.

capítulo y aplicamos después a lo largo del libro, espacio de expresión y conformación cultural y de deliberación e institución política. La urbanización actual se define sin embargo con demasiada frecuencia por una expansión física, en términos de hectáreas, población y productos, no acompañada de una ampliación de la urbanidad en el sentido de cuerpo cultural y comunidad política, únicas en su emergencia de la alteridad. Es lo que Mongin denomina despectivamente como lo urbano generalizable y Koolhas denota vindicativamente como la ciudad genérica[334]. La vitalidad de los movimientos sociales, convertidos cada vez más en movimientos urbanos, y su reclamo del derecho a la ciudad señalan, como vimos, que esto puede en cierto modo estar cambiando.

La urbanización demográfica, económica, social, ambiental y política hace en este contexto que los compromisos que abrazan el desarrollo humano apunten y deban apuntar crecientemente a las áreas urbanas y sobre todo a lo mejor de ellas, su urbanidad, con la condición de que ésta arme, financiera, política y culturalmente, la apertura no sólo al conjunto de una ciudad concreta, sino también y al tiempo a las áreas rurales del país, y, de modo más extenso, del planeta en que vivimos[335].

La urbanización hace que los compromisos que abrazan el desarrollo humano apunten y deban apuntar a la extensión del derecho a la ciudad no sólo a una ciudad concreta, sino al conjunto del planeta.

Las Promesas del Milenio que concretan los compromisos de los Estados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas no son, pese a formularlo en términos con frecuencia disímiles, nada distinto de esta búsqueda. En el corto, medio y largo plazo los esfuerzos deben concentrarse en el impulso de la aglomeración física, con instituciones espacialmente ciegas, y el estímulo de la integración física, con el desarrollo de infraestructura conectiva, a su interior y con el campo. Las acciones en relación con las áreas rurales[336] sólo serán eficaces cuando, garantizando

334 MONGIN, O.: *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*, Paidós, Buenos Aires, 2006; y KOOLHAS, R.: *La ciudad genérica*. Gustavo Gili, Barcelona, 2007.

335 "Si la experiencia urbana contemporánea invita a instituir lugares inéditos, a rehacer el lugar, a reconcebir una política de la ciudad, sea cual fuere, no podemos reducir la política urbana y la urbanidad a un territorio singular". MONGIN, O.: *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*, Paidós, Buenos Aires, 2006, p. 340.

236 Es fundamental al respecto: i.) incrementar la productividad del sector de los alimentos básicos ii.) ofrecer incentivos para diversificar y volcar la actividad agrícola a los productos hortícolas, avícolas, pesqueros y lácteos de alto valor cuyos mercados están en expansión y iii.) generar empleos en la economía rural no agrícola, en sectores de productos manufacturados estrechamente vinculados con la manipulación intensa de materias primas, como el cuero y la madera, estandarizados y dependientes de la cercanía a mercados locales. Intentar desarrollar o atraer empresas o sectores en los que las economías de aglomeración son sustantivas puede ser fructífero solo en un número pequeño, y no en todas, las ciudades de países con un grado muy precario de urbanización. En el resto, este tipo de empresas se ubicarán naturalmente en aquellos lugares donde las economías de aglomeración ya están operando.

sus derechos básicos, articulen éstas con las zonas urbanas del país, la región y el mundo en general, intensificando, si somos exitosos, la migración rural-urbana en los países con un precario grado de urbanización, e inter e intra urbana en aquellos en que éste es intermedio o elevado.

Como indicamos en el tercer capítulo, América Latina ha vivido el proceso de urbanización y completado las Promesas del Milenio de manera disímil. Una buena parte de los países de la región, especialmente de Sudamérica, se han urbanizado intensamente, avanzando en el desarrollo humano significativamente, aunque la desigualdad constituye uno de los mayores retos, mientras los de Centroamérica y el Caribe y algunos de Sudamérica lo han hecho en ambos casos tímidamente hasta el momento, esperándose que lo hagan con mayor vigor en los próximos años.

En aquellos en los que se ha dado, el proceso de urbanización se ha desplegado en parámetros altamente parejos a los de otros lugares. Tras dispararse, el crecimiento de la población se ha moderado o estabilizado gracias al equilibrio de tasas mortalidad y natalidad módicas, con acceso a la salud sexual y reproductiva y una creciente igualdad de género; el crecimiento económico ha sido notable y sostenido de la mano de la industrialización, primero, y el desarrollo de los servicios, más tarde; la pobreza de ingreso se ha contraído; el acceso a servicios públicos domiciliarios, de salud y de educación se ha multiplicado; y, en la medida en que la conciencia ambiental ha ascendido, con un aumento de la vida útil y reciclaje de los bienes, un uso más extenso de tecnologías, incluidos sistemas de transporte, más eficientes y limpias, y un ordenamiento territorial más eficiente y compacto, la presión ambiental ha decaído. La mejora del Índice de Desarrollo Humano no es sino una síntesis particular de todo ello.

Colombia ha escrito, como anotamos en los capítulos IV y V, una historia distinta y al tiempo pareja. El proceso ha estado marcado en el país por la violencia, que agregó a las desventajas económicas, sociales y políticas del campo la inseguridad crónica, y el desarrollo de cuatro ciudades en lugar del, tan común en el subcontinente, de una sola de ellas. Pero, al igual que en el resto del mundo y aún del subcontinente, el secreto está en el país en el desarrollo urbano integral e incluyente. El conflicto armado exige disminuir sus estragos mientras prosigue y cultivar mientras tanto el respeto y, así, por definición, la integración física y socio-económica; el diálogo, y así la integración política y cultural; y el consenso incompleto, pero terminante con la violencia, propios de la democracia creadora denominada urbanidad. Los requisitos de justicia, verdad, no repetición y reparación patrimonial y psicológica de víctimas y victimarios deberán venir acompañados de empleo y participación, y esto se desarrollará mejor en la ciudad. El reto consiste también aquí en extender al conjunto de la ciudad y al campo lo que en este texto hemos dado en celebrar, en su apertura, como derecho a la ciudad.

La evolución de Bogotá en los últimos años es un ejemplo inigualable. Ésta ha constituido, con sus ausencias y desvíos, parte sustantiva del desarrollo nacional. La capital colombiana ha sido en efecto decisiva en la transición demográfica, el crecimiento económico, el acceso a servicios públicos domiciliarios, de salud y educación, y la reducción, por ello, de la pobreza de ingreso. Pero esto ha sido además el resultado de la convergencia de una clase política y una ciudadanía que ha apostado por lo público como espacio y herramienta para el manejo del conflicto y el mejoramiento de la calidad de vida. Democracia y seguridad se alían cuando son correspondidos por una cultura participativa encarnada en la ciudadanía.

10.2 LAS PROMESAS DEL MILENIO Y LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL

Los avances logrados y los desafíos históricos y nuevos en relación con las Promesas del Milenio se enfrentan sin embargo en estos momentos a un contexto altamente exigente. La coyuntura económica que favoreció durante años el crecimiento económico y las políticas en muchos casos tímidas de distribución local, nacional e internacional, está ahora lejos de ayudar a la realización del desarrollo humano y de manera más específica a las Promesas que, como resaltamos, buscan concretarlo.

La crisis ahonda la exigencia. Entender los factores que la originaron es el primer paso no sólo para no repetirlos, sino para prevenir y mitigar o superar sus peores efectos.

Su estudio no es ocioso. Entender los errores es el primer paso no sólo para no repetirlos, sino para prevenir, mitigar o superar sus peores efectos. La crisis económica de origen financiero comenzó, como se sabe, en los Estados Unidos, propagándose a otras economías desarrolladas y en desarrollo con celeridad. Su génesis se sitúa a principios de 2001, cuando, con el fin de reponer la economía estadounidense de la crisis de las empresas vinculadas con internet, el Banco Central de los Estados Unidos, conocido comúnmente como la Reserva Federal (FED, por sus siglas en inglés), disminuyó sustancialmente las tasa de interés de referencia.

Su descenso sistemático estimuló el crédito hipotecario y de consumo estadounidenses[337], y, así, tanto la construcción de viviendas como el consumo corriente del

337 La tasa de referencia de los Bancos Centrales tiene una estrecha relación con las tasas comerciales a través de los costos para acceder a recursos por parte de los bancos comerciales, es decir, del precio por su liquidez.

país, con el incremento consecuente de la producción y de las importaciones nacionales de materias primas y manufacturas. La proveniencia de la mayoría de éstas de países en desarrollo competitivos, como China e India, intensificó a su vez el crecimiento de éstos ampliando la demanda interna de materias primas, entre ellas alimentos y combustibles, y disminuyendo la pobreza de manera sustantiva gracias al crecimiento económico y la generación de empleo.

Entre tanto, las hipotecas de los bancos comerciales estadounidenses, que habían flexibilizado las condiciones y requisitos para acceder al crédito, generando lo que hoy se conoce como las hipotecas basura, se vendían a bancos de inversión más grandes, que creaban derivados financieros que traspasaban a su vez a otros bancos, quienes los empaquetaban en otros derivados antes de volverlos a vender. Difundidos de esta forma a nivel global, comenzaron a circular por todo el mundo unos activos cuya composición, certificada por las calificadoras de riesgo contratadas por los mismos bancos, consistía, al amparo de una regulación anémica y una codicia sin fondo, un misterio de dimensiones explosivas.

Al tiempo que esto sucedía, la combinación de la reducción de la oferta de petróleo, provocada por la guerra de Irak, y el aumentó de su demanda, derivado de la bonanza de los países en desarrollo, incluidos los más poblados como China e India, incrementó su precio. La búsqueda de alternativas energéticas como los biocombustibles disminuyó las tierras para producir alimentos y, así, la oferta de éstos. Ocurrió lo que era obvio: los precios internacionales de los alimentos se elevaron y se sumaron a los también crecientes precios del petróleo y los metales, favoreciendo con ello tanto a aquellos, como los países de América Latina, que los producían como a quienes les vendían a éstos bienes y servicios.

El ascenso de los precios se reflejó entonces en las canastas de los consumidores de todo el mundo y los Bancos Centrales de los distintos países, y en particular la FED preocupados por el incremento de la demanda interna y la inflación, que en Estados Unidos fue del 2,6% en 2006, del 4,1% en 2007 y del 5,6% a julio de 2008, comenzaron a subir su tasa de interés de referencia.

La elevación de las tasas hipotecarias y el ascenso de los precios de los alimentos y de los combustibles pusieron en aprietos a aquellos que debían pagar sus hipotecas y desincentivaron la compra-venta de viviendas, aumentando el stock de casas sin vender en todo el mundo[338]. Los efectos adicionales fueron graves: en Estados Unidos, donde las tasas hipotecarias se incrementaron del 5,05% a comienzos de 2004

338 La compra-venta de viviendas nuevas y usadas en Estados Unidos cayó en 2007 un 26% y un 13%, respectivamente.

al 6,74% en junio de 2007 para créditos a 30 años, la inversión residencial disminuyó el 13% en 2006 y el 19% en 2007; la construcción de viviendas nuevas se contrajo en un 29% en 2007; la tasa de desempleo creció, en parte por la crisis de la construcción, del 4,4% en diciembre de 2006 al 5% en diciembre de 2007; y el ingreso se redujo, por el desempleo y el descenso de la demanda de los empleados. El círculo se agravó: muchos más deudores dejaron de pagar sus hipotecas y la sobre-oferta de viviendas redujo aún más el precio de éstas[339].

Como se sabe, en todos los países desarrollados la recesión es hoy intensa, con indicios de ser de larga duración. En Estados Unidos, en septiembre 2008 la caída anual de las producciones manufacturera, minera y de servicios públicos fue del 4,8%, el 3,6% y el 2,1%, respectivamente; en el último año se perdieron cerca de 4,5 millones de empleos, agregándose 3 millones más si la ayuda estatal no impidiera que la industria automovilística estadounidense quebrara; y en octubre, noviembre y diciembre 2008 el IPC cayó, respectivamente, un 1%, un 1.9% y un 1%, las mayores caídas desde 1947, anunciado así una carrera hacia la deflación[340].

La magnitud de la recesión de los países desarrollados está teniendo efectos evidentes sobre los países en desarrollo. Los de América Latina no son una excepción. Los menores ingresos internacionales están induciendo en la región una recesión que será acompañada de inflación por la devaluación de la tasa de cambio y una tasa de interés que si bien va a disminuir, no lo hará al ritmo en que ha descendido en los países desarrollados, lo que mantendrá un diferencial de tasas relativamente elevado.

Es importante retener en este punto que el crecimiento económico de los países latinoamericanos en el ciclo expansivo internacional se debió a: i.) Un aumento, derivado de la mayor demanda, de los precios de las materias primas que éstas exportan, ii.) el incremento de las remesas de los emigrantes, que se beneficiaron en los países de acogida del boom internacional; y iii.) La captación de divisas, consecuencia de la mayor elevación de la tasa de interés y la venta de empresas estatales. Su distribución fue por lo demás concentrada, beneficiándose los productores de materias primas y quienes les vendían bienes y servicios, quedando excluido el resto de la población.

La mayor oferta de divisas revaluó, por otro lado, la tasa de cambio. Aunque ésta fue positivamente recibida por las autoridades monetarias y algunos analistas, al com-

---

339 Según la Asociación Nacional Inmobiliaria, los precios de febrero de 2008 con respecto a los de febrero de 2007 cayeron nacionalmente en un 12,7% (en Miami y Fort Lauderdale descendieron en un 25% y en algunas ciudades de California en cerca del 50%).

340 Una detallada explicación de las causas y efectos de la crisis económica mundial que se hizo evidente en 2008 puede encontrarse en FERRARI, C.: "Tiempos de Incertidumbre. Causas y Consecuencias de la Crisis Mundial", *Revista de Economía Institucional*, Universidad Externado de Colombia, Julio- Diciembre, Bogotá, 2008.

pensar parcialmente el aumento de los precios internacionales de alimentos, combustibles y metales, su acumulación hizo inviable al final del ciclo expansivo la producción de los bienes transables que no se beneficiaban de los precios internacionales elevados, desacelerando la economía[341].

En este escenario, con el arribo de la crisis internacional, los precios internacionales y las remesas comenzaron a disminuir significativamente, contrayéndose, como consecuencia, los ingresos de los exportadores y de quienes, como los constructores y los comerciantes, les venden bienes y servicios.

La menor oferta de dólares ha generado además una devaluación que induce, a su vez, una menor entrada de capitales. Y en un contexto de crisis en el que se busca seguridad internacionalmente, la demanda creciente de dólares de los capitales que quieren salir refuerza la devaluación. Como es de esperar, dado que el dólar, por la poca profundidad de los mercados latinoamericanos, se convierte en un sustituto de la inversión en acciones[342], ello se traduce en una caída sistemática de las Bolsas de Valores.

La devaluación se traslada a los precios y la inflación aumenta, ahora alimentada por la devaluación y compensada por la reducción de esos precios internacionales. Con la inflación, los salarios nominales se elevan, pero, como ésta es más rápida que los ajustes salariales, el ingreso real cae.

Todo lo anterior genera unas utilidades y salarios menores, es decir, menos capacidad de compra y, por tanto, menores ingresos fiscales, lo que induce a su vez menores gastos fiscales, intensificando la reducción de la demanda interna. También decrecen los depósitos en los bancos y, por tanto, los recursos para crédito, lo que conlleva atrasos en los pagos y por extensión problemas de liquidez para las entidades bancarias, que encuentran de este modo restricciones para conceder nuevos créditos. Así sigue el círculo vicioso hasta que se inicia en el mundo y América Latina un nuevo periodo expansivo. Colombia y Bogotá viven y vivirán, como analizaremos con mayor detalle para el último caso, problemas similares.

---

341 Se reproduce lo que en economía se conoce como la enfermedad holandesa, denominada así por la crisis de competitividad de los sectores exportadores diferentes al gas generada en los países bajos tras el descubrimiento de grandes yacimientos de éste en el Mar del Norte. En este sentido, la enfermedad holandesa hace referencia a la perdida de competitividad que sufren a través de la revaluación cambiaria el conjunto de sectores económicos de un país cuando un sector particular aumenta extraordinariamente sus exportaciones, ampliando notablemente la entrada de divisas y así el valor de la moneda nacional.

342 FERRARI, C. Y AMALFI, A.: "Fundamentos empresariales y económicos en la valoración de acciones. El caso de la bolsa colombiana", *Cuadernos de Administración*, Pontificia Universidad Javeriana, Junio, Bogotá, 2007.

LAS RESPUESTAS A LA CRISIS: GASTO FISCAL Y REGULACIÓN

Aunque indudablemente el mercado por sí sólo es capaz de ajustarse para dar inicio nuevo periodo de expansión, el tiempo y el costo social que éste implica no es aceptable en términos políticos. Usualmente se suele afirmar que el impuesto más regresivo para los pobres es la inflación, dado que son los que menos mecanismos tienen para enfrentarla, pero realmente, por las mismas razones, el impuesto más regresivo es una recesión, que les priva del empleo y así de la posibilidad de adquirir productos básicos por mucho que su precio no aumente e incluso descienda.

Esto es particularmente sustantivo en cuanto la crisis puede poner en riesgo los avances logrados en el mundo y en América Latina, pero en particular en Colombia y Bogotá, en las últimas décadas en materia económica, de cultura ciudadana, de combate a la pobreza, de desarrollo urbano y, en últimas, de consecución de un mayor desarrollo humano. La recesión, seguramente la peor desde la Gran Depresión de los treinta, se está transmitiendo a los ámbitos locales del mundo en desarrollo, teniendo probablemente graves efectos sobre el crecimiento económico, el empleo y la pobreza, y así el cumplimiento de las Promesas del Milenio.

El impuesto más regresivo es una recesión porque priva a los pobres de empleo y así de adquirir productos básicos. Su costo debe ser políticamente inasumible.

Se requiere, por ello, una intervención del Estado que acelere la recuperación y mitigue las consecuencias de la recesión, defendiendo particularmente los avances alcanzados en materia de combate a la pobreza, cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y avances en materia de desarrollo humano y realización del derecho a la ciudad. Es necesario superar en ese sentido la ideología, teoría y aplicaciones neoconservadoras que, con el fin de racionalizar y justificar la exclusión del Estado, han dominado, sin poder prever, analizar y proponer soluciones adecuadas, la economía en las dos últimas décadas.

A este respecto conviene recordar el teorema del Segundo Mejor desarrollado en 1956 por los economistas Lipsey y Lancaster. Convenientemente olvidado durante todos estos años, éste prueba que en presencia de fallas de mercado la eliminación de algunas de éstas, manteniendo otras, puede alejar a la economía del óptimo. En ese contexto, para lograr mayor acercamiento es necesario introducir otro tipo de distorsiones que compensen de las que no se prescinden. El ejemplo que salta a la vista es el de los mercados financieros: su ausencia de regulación en presencia de fallas de información asimétrica produjo la crisis actual. Para evitarla, lo lógico habría sido regular los mercados.

Tal vez uno de los grandes mensajes de la crisis actual es que esa forma de analizar la economía demostró su incapacidad de entenderla y, por consiguiente, de resultar de utilidad para la sociedad, tendiendo a profundizar además algunos de los grandes desafíos contemporáneos, como la desigualdad. Como dijera el Presidente Obama, el mercado funciona y es el mejor asignador de recursos que conocemos, pero debe ser regulado de manera inteligente.

La intervención del Estado debe mitigar las consecuencias de la recesión y acelerar la recuperación, defendiendo con especial énfasis los avances en materia de ODMs.

Presentaremos a continuación los escenarios en los que la economía bogotana se encontraría sin intervención y con la adopción de distintas decisiones de política económica. Para tales efectos nos serviremos de un modelo de equilibrio general – multisectorial- computable y dinámico –multiperiodo- que permite analizar cuantitativamente el comportamiento e interrelaciones de los mercados de una economía, y proyectar así la evolución de ésta ante escenarios y precios exógenos nacionales e internacionales alternativos e instrumentos de política económica nacionales y locales diversos[343]. Nos referimos a continuación al modelo de equilibrio general del que nos serviremos para analizar Bogotá como MOBOGOTA.

No sobra señalar que, aunque las cifras son específicas para Bogotá, la situación y los escenarios de política presentados a continuación son válidos de manera general para la mayor parte de ciudades de América Latina y muchas de las del mundo en desarrollo. Cerraremos el capítulo y el libro recogiendo sus consideraciones.

10.3 SALVAGUARDANDO EL CUMPLIMIENTO LOCAL DE LAS PROMESAS. INSTRUMENTOS LOCALES DE POLÍTICA ECONÓMICA[344]

SUPUESTOS DE PROYECCIÓN E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

Para efectos de sus proyecciones, MOBOGOTA considera como escenario base en 2009 una devaluación del 20% del peso colombiano, que situaría la tasa de cambio promedio del dólar en 2490 pesos; un mantenimiento de la tasa de interés activa

343 Para un mayor desarrollo de las características, supuesto, alcances y limitaciones del modelo se puede consultar el Anexo 4 contenido en el CD.

344 Los autores agradecen a Jorge Centanaro el apoyo en esta sección. El desarrollo metodológico de las cuentas nacionales y distritales conforma el Anexo 5 contenido en el CD.

promedio, en el 17.4%, y del precio promedio del barril de petróleo, en US$ 32; y una reducción de las inflaciones internacionales de las manufacturas de consumo, intermedias y de capital, situadas en el 3,8%, el 3,2% y el 1,6%, respectivamente.

Para el 2010 MOBOGOTA estima como escenario base una devaluación del 10%, equivalente a una tasa de cambio promedio de 2739 pesos por dólar, y un ligero aumento del precio del petróleo, a US$ 35 por barril.

Al igual que la mayoría de las autoridades económicas y analistas mundiales, se supone que la recuperación global se producirá a partir del 2011. En el caso de América Latina, y en esa medida en el de Colombia y Bogotá, la mejoría en la situación internacional se traduciría en mejores precios internacionales, un mayor ingreso de inversión extranjera directa y una menor devaluación cambiaria. Los supuestos de precios básicos, precios internacionales e inversión extranjera directa para el 2009 y años siguientes se muestran en la tabla 10.1[345].

SUPUESTOS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PRECIOS BÁSICOS	En índices y tasas de crecimiento										
Devaluación anual	-11,6%	0,7%	-8,5%	-3,0%	20,0%	10,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Cambio promedio peso/US$	2.321	2.338	2.138	2.075	2.490	2.739	2.794	2.850	2.907	2.965	3.024
Índice de tasa de cambio	1,00	1,01	0,92	0,89	1,07	1,18	1,20	1,23	1,25	1,28	1,30
Tasa interés pasiva promedio	7,0%	6,3%	8,1%	9,7%	9,9%	9,9%	9,9%	9,9%	9,9%	9,9%	9,9%
Tasa interés activa promedio	15,5%	13,5%	15,8%	17,4%	17,4%	17,4%	17,4%	17,4%	17,4%	17,4%	17,4%
Tasa de TES	9,5%	9,0%	9,9%	11,8%	12,1%	12,1%	12,1%	12,1%	12,1%	12,1%	12,1%
Tasa de retención de utilidades	44,0%	39,0%	37,0%	35,0%	34,0%	34,0%	34,0%	34,0%	34,0%	34,0%	34,0%
PRECIOS INTERNACIONAL	En US$ y tasas de crecimiento										
Agropecuarios		11,5%	18,9%	14,0%	-27,0%	-5,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Petróleo promedio US$/barril	61,2	64,3	86,3	79,1	32,0	35,0	35,0	40,0	45,0	50,0	55,0
Manufacturas consumo	5,8%	3,4%	4,5%	9,2%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%
Manufacturas intermedias	8,6%	5,4%	3,8%	11,9%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%
Manufacturas de capital	2,3%	1,5%	1,8%	2,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%
Transporte	6,0%	6,3%	8,5%	7,7%	3,1%	3,4%	3,4%	3,9%	4,4%	4,9%	5,4%
Servicios transables	8,0%	8,4%	11,3%	10,3%	4,2%	4,6%	4,6%	5,2%	5,9%	6,5%	7,2%
Tasa de interés internacional	6,2%	8,0%	8,1%	6,0%	4,0%	4,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
IED US$	En millones de dólares										
Inversión extranjera directa US$	3.232	95	2.160	2.000	200	300	500	500	500	500	500
IED acumulada US$		3.328	5.488	7.488	7.688	7.988	8.488	8.988	9.488	9.988	10.488

Tabla 10.1. Supuestos de proyección para Bogotá. 2009-2015. El modelo de equilibrio general computable tiene una serie de supuestos explícitos que determinan los resultados absolutos de las proyecciones, pudiéndose tener tantos conjuntos de proyecciones como escenarios acerca de los supuestos. Fuente: UN-Habitat/ Colombia.

VISLUMBRANDO EL DEVENIR I: ESCENARIO BASE

El escenario base de referencia corresponde a la probable evolución económica de la ciudad en el marco de la crisis internacional, expresada en los supuestos reseñados, en el caso de no desarrollarse ninguna estrategia económica particular de carác-

345 En la medida en que cualquier cambio en los supuestos iníciales supondrá, evidentemente, cambios en los resultados del escenario base, éste debe ser entendido como un escenario de referencia para cuantificar los efectos de diversos tipos de política económica más que como una proyección puntual de las variables económicas de la ciudad.

ter contra-cíclico. En este sentido, el gasto público, de funcionamiento y de inversión, aumentaría conservadoramente un 8% por año, lo que implicaría una reducción en términos reales de éste en los primeros años.

Como se puede apreciar en la tabla 10.2, se estima en este contexto que en los años 2009 y 2010 se produciría una caída del PIB en términos reales del 4,4% y del 0,2%, respectivamente, recuperándose en el año 2011, con un crecimiento del 5,2%. La tasa de crecimiento acumulado del PIB entre el 2009 y el 2015 sería del 24,4%. La proyección indica además un crecimiento negativo del consumo privado y el gasto público en 2009 y 2010, y del empleo en 2009. Como consecuencia de la devaluación cambiaria, la inflación se situaría, por su parte, en el 11,7% en 2009 y en el 9,3% en 2010, para reducirse al 4,9% en 2011. La inflación acumulada entre 2005 y 2015 sería del 54,2%.

RESULTADOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PRECIOS	En índices y tasas de crecimiento						
Índice Precios al Consumidor	1,33	1,45	1,52	1,59	1,66	1,74	1,83
Inflación	11,7%	9,3%	4,9%	4,5%	4,6%	4,8%	5,1%
Inflación acumulada	11,7%	22,0%	28,0%	33,7%	39,9%	46,7%	54,2%
Salarios	1.279	1.424	1.556	1.629	1.698	1.771	1.865
Variación salarios	7,2%	11,4%	9,3%	4,7%	4,2%	4,3%	5,3%
Variación acumulada	7,2%	19,3%	30,4%	36,5%	42,3%	48,4%	56,3%
CUENTAS REALES	En tasas de crecimiento						
PIB real	-4,4%	-0,2%	5,2%	6,1%	5,1%	5,8%	4,9%
PIB real acumulado	-4,4%	-4,6%	0,4%	6,6%	12,1%	18,6%	24,4%
Consumo privado	-5,4%	-0,4%	5,8%	6,8%	5,7%	6,7%	5,9%
Gasto público	-3,3%	-1,2%	2,9%	3,4%	3,2%	3,0%	2,7%
Inversión privada	-1,5%	6,0%	8,6%	7,9%	10,3%	8,9%	10,3%
Inversión pública	-3,4%	0,7%	4,9%	5,1%	5,1%	5,0%	4,9%
Inv extrajera directa	-89,3%	53,9%	65,1%	-0,7%	-0,8%	-0,8%	-0,9%
Empleo	-10,8%	9,4%	7,6%	1,1%	0,1%	0,1%	5,1%

Tabla 10.2. Proyecciones económicas con escenario base para Bogotá. 2009-2015. Con los supuestos descritos anteriormente y sin que se tome ninguna decisión adicional en materia de política económica se proyecta para la ciudad un escenario de recesión económica con un crecimiento del producto negativo en el año 2009 (-4,4%) y 2010 (-0,2%). Fuente: UN-Habitat/Colombia.

Los resultados en términos fiscales serían, como es costumbre en el caso bogotano y como se ilustra en la tabla 10.3, satisfactorios, prácticamente en equilibrio, representando tanto los ingresos como los egresos fiscales alrededor del 8% del PIB metropolitano. Como consecuencia, el saldo de la deuda de la ciudad se mantendría igualmente en niveles módicos respecto al PIB distrital, reduciéndose hasta constituir el 0.2% del PIB en el año 2015.

CUENTAS FISCALES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Consolidadas	En millones de pesos y porcentajes						
Ingresos	10.162.728	11.143.403	12.243.638	13.360.719	14.706.420	16.183.198	17.938.806
como % PIB	8,1%	8,2%	8,1%	7,9%	7,9%	7,8%	7,7%
Egresos	11.118.891	12.126.226	13.216.052	14.366.594	15.606.000	16.926.201	18.327.400
como % PIB	8,9%	8,9%	8,8%	8,5%	8,4%	8,1%	7,9%
Saldo	-956.163	-982.823	-972.414	-1.005.875	-899.579	-743.003	-388.594
como % PIB	-0,8%	-0,7%	-0,6%	-0,6%	-0,5%	-0,4%	-0,2%
Saldo de caja	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Saldo de la deuda	En millones de pesos y porcentajes						
Interna	4.173.204	5.193.096	6.200.540	7.239.516	8.170.375	8.942.936	9.359.461
Externa	458.087	466.826	441.133	416.855	393.912	372.232	351.746
Total	4.631.291	5.659.923	6.641.673	7.656.371	8.564.288	9.315.169	9.711.207
como % PIB	3,7%	4,1%	4,4%	4,5%	4,6%	4,5%	4,2%

Tabla 10.3. Proyecciones fiscales con escenario base para Bogotá. 2009-2015. A pesar de la recesión que en este escenario se proyecta, ésta no tendría mayores consecuencias en materia fiscal la ciudad presentando indicadores positivos, sobre todo en comparación con la nación. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

Los siguientes gráficos ilustran los resultados anteriores.

Gráfico 10.1. Proyecciones económicas y fiscales con escenario base para Bogotá. 2009-2015. La recesión proyectada para el escenario base se reflejaría particularmente en el comportamiento negativo del PIB para el año 2009 y en menor medida para el año 2010. Fuente: UN-Habitat/ Colombia.

La gravedad de los efectos de la crisis en las economía locales convierte en una tarea particularmente importante identificar una estrategia económica que permita a las ciudades paliarlos, transitando de manera económica y socialmente conveniente de unos años de bonanza a una etapa de desarrollo económico y social más reducido, evitando caídas significativas en los años intermedios.

Consideraremos a continuación un pequeño número de las intervenciones posibles[346]. Los instrumentos de naturaleza fiscal, como los impuestos y los gastos, locales y nacionales son algunos de los que pueden emplearse a estos efectos.

El modelo permite proyectar al respecto el impacto sobre las cuentas fiscales y el crecimiento del PIB total y sectorial de la modificación de las tasas de impuestos y las tasas de crecimiento del gasto e inversión públicas de Bogotá, así como los impactos de dichos instrumentos sobre el resto de la economía metropolitana, particularmente en términos de crecimiento del PIB total y sectorial así como de los demás componentes de la demanda agregada.

De tal modo, el modelo permite conocer los requerimientos de gasto e inversión pública para que la ciudad pueda compensar y superar la fuerte reducción del ingreso que implicaría la crisis internacional. De la misma manera, el modelo facilita el análisis del impacto de obras de infraestructura significativas, como la construcción de un metro o la rehabilitación de la infraestructura vial, financiados en gran medida con recursos extrametropolitanos, sobre los costos del transporte y, en consecuencia, sobre los precios, costos y utilidades sectoriales metropolitanas y, en última instancia, sobre la inversión y el crecimiento económico local. El modelo permite analizar por último el impacto de la ejecución de un programa de microcréditos a la producción alimentado con financiamiento fiscal distrital, externo o mixto.

La siguiente tabla muestra los principales instrumentos económicos que se pueden simular para Bogotá. Nuevamente es importante mencionar que en este trabajo sólo se consideraron un pequeño conjunto de las infinitas posibilidades de intervención que permite el modelo. Los números sombreados en color distintivo son aquellos que pueden ser modificados para estudiar escenarios de política alternativos.

346 Es importante señalar que, aunque todos ellas pueden ser simuladas con el modelo, sólo nos serviremos de éste en las intervenciones seleccionadas.

INSTRUMENTOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tasas promedio de impuestos							
Predial Unificado (ver detalle)	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Industria Comercio y Avisos (ICA) (ver detalle)	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Azar y Espectáculos	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%
Vehículos Automotores	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%
Delineación Urbana	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%
Cigarrillos Extranjeros	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%
Consumo de Cerveza	48,0%	48,0%	48,0%	48,0%	48,0%	48,0%	48,0%
Sobretasa a la Gasolina	25,0%	25,0%	25,0%	25,0%	25,0%	25,0%	25,0%
Impuesto a la Publicidad Exterior Visual	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Egresos públicos							
Transferencias Gobierno-Distrito	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Variación gasto funcionamiento	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%
Variación inversión	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%
Programa especial de vías							
Inversión	0	0	0	0	0	0	0
Km en construcción	0	0	0	0	0	0	0
Km por reconstruir (malla total 14,000 km)	7000	7000	7000	7000	7000	7000	7000
Programa de micro-créditos							
Familias beneficiadas	0	0	0	0	0	0	0
Crédito individual US$, dos por año	400	400	400	400	400	400	400
Crédito total otorgado millones US$	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crédito total otorgado millones $	0	0	0	0	0	0	0
Financiamiento distrital (1), externo (0)	1	1	1	1	1	1	1

Tabla 10.4. Instrumentos de política económica disponibles en el modelo. El modelo permite simular los efectos de política económica, particularmente de los instrumentos de la política fiscal relativos a los ingresos (impuestos) y gastos, sobre los principales agregados económicos. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

A continuación se analizarán específicamente los efectos de: i) un incremento general del gasto fiscal corriente del 30% en el año 2009 y 2010; ii) el mismo incremento con una congelación del gasto, para compensar el desequilibrio fiscal, en los años siguientes; iii) la destinación de los mayores egresos a un programa de reconstrucción de la malla vial; iv) un incremento del impuesto predial como el previsto en la reciente reforma tributaria por la vía de una actualización catastral; v) un programa de microcréditos a la producción; y vi) una combinación de políticas.

VISLUMBRANDO EL DEVENIR II: INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

1. Mayor gasto fiscal.

A. Incremento del gasto fiscal al 30% en el año 2009 y 2010

Una posibilidad de mejorar los resultados económicos de la ciudad es a través de un mayor egreso fiscal, tanto en términos de gasto corriente como de inversión. Para simular tal escenario se supuso, manteniendo lo demás constante, una expansión fiscal del orden del 30% en 2009 y 2010, volviendo a tasas de crecimiento del 8%, como las del escenario base, en los años siguientes. Esta política supondría el ingreso en la economía de un poco más de 27 billones de pesos en el periodo 2009-2015.

Como sería de esperar, y se aprecia en la tabla 10.5, los resultados que arroja el modelo mejoran en forma notable. El crecimiento del PIB en 2009 y 2010 sería del -0,5% y 5,1%, frente al -4,4% y -0,2% del escenario base, respectivamente. El crecimiento acumulado entre el año 2009 y el 2015 sería por su parte del 37,5% frente al 24,4% del escenario base.

El crecimiento del consumo privado sería a su vez positivo, en lugar de negativo, como en el escenario base, presentando en 2009 un descenso mucho menor, una caída del 2% frente al 4,4% del escenario base. Por su parte, los efectos en el empleo también serían significativos: en el año 2009 caería un 3,6%, frente al 11% del escenario base. Como resulta previsible dado el tipo de formación de precios dominante, tal expansión fiscal no tendría por lo demás mayores efectos sobre los precios, manteniéndose la inflación acumulada hasta el 2015 en el 54,2%.

RESULTADOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PRECIOS	En índices y tasas de crecimiento						
Índice Precios al Consumidor	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8
Inflación	11,7%	9,3%	4,9%	4,5%	4,6%	4,8%	5,1%
Inflación acumulada	11,7%	22,0%	28,0%	33,7%	39,9%	46,7%	54,2%
Salarios	1.278	1.424	1.556	1.629	1.697	1.770	1.865
Variación salarios	7,1%	11,3%	9,3%	4,7%	4,2%	4,3%	5,3%
Variación acumulada	7,1%	19,3%	30,4%	36,5%	42,2%	48,4%	56,3%
CUENTAS REALES	En tasas de crecimiento						
PIB real	-0,5%	5,1%	5,6%	6,3%	5,3%	5,9%	5,1%
PIB real acumulado	-0,5%	4,6%	10,4%	17,3%	23,5%	30,9%	37,5%
Consumo privado	-2,0%	4,0%	5,9%	6,5%	5,6%	6,5%	5,8%
Gasto público	16,4%	19,0%	2,9%	3,4%	3,2%	3,0%	2,7%
Inversión privada	-1,5%	8,1%	11,2%	7,9%	10,4%	9,0%	10,4%
Inversión pública	16,3%	21,2%	4,9%	5,1%	5,1%	5,0%	4,9%
Inv extrajera directa	-89,3%	53,9%	65,1%	-0,7%	-0,8%	-0,8%	-0,9%
Empleo	-3,6%	11,1%	-1,8%	1,0%	0,1%	0,0%	5,0%

Tabla 10.5. Proyecciones económicas con mayor gasto fiscal para Bogotá. 2009-2015. Bajo este escenario se consiguen minimizar, si no evitar, los efectos de la crisis económica y se retoman las tasas de crecimiento positivo y sostenido a partir del año 2010. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

Como también se esperaría, se produciría, sin embargo, un desbalance fiscal importante. El déficit como porcentaje del PIB crecería efectivamente al 2,1% en 2009 y al 3,2% en 2010, para llegar al 3,4% en 2015. Ello obligaría a un crecimiento notable del endeudamiento de la ciudad, que aumentaría hasta el 18,3% del PIB en 2015.

CUENTAS FISCALES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Consolidadas	En millones de pesos y porcentajes						
Ingresos	10.360.338	12.313.485	13.752.897	14.818.362	16.506.064	17.965.799	20.103.733
como % PIB	8,0%	8,4%	8,4%	8,2%	8,2%	8,0%	8,1%
Egresos	13.082.332	17.012.338	18.924.495	20.985.537	23.283.813	25.784.310	28.547.971
como % PIB	10,1%	11,5%	11,6%	11,5%	11,6%	11,5%	11,4%
Saldo	-2.721.994	-4.698.853	-5.171.598	-6.167.176	-6.777.749	-7.818.512	-8.444.238
como % PIB	-2,1%	-3,2%	-3,2%	-3,4%	-3,4%	-3,5%	-3,4%
Saldo de caja	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Saldo de la deuda	En millones de pesos y porcentajes						
Interna	5.939.035	10.674.957	15.881.585	22.081.862	28.890.891	36.738.961	45.211.130
Externa	458.087	466.826	441.133	416.855	393.912	372.232	351.746
Total	6.397.122	11.141.784	16.322.718	22.498.717	29.284.803	37.111.193	45.562.876
como % PIB	5,0%	7,6%	10,0%	12,4%	14,6%	16,5%	18,3%

Tabla 10.6. Proyecciones fiscales con mayor gasto fiscal para Bogotá. 2009-2015. Las medidas adelantadas para mitigar la crisis tendrían efectos significativos sobre las cuentas fiscales del distrito, causando un desbalance fiscal considerable. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

Los principales resultados de este escenario se pueden apreciar en los siguientes gráficos.

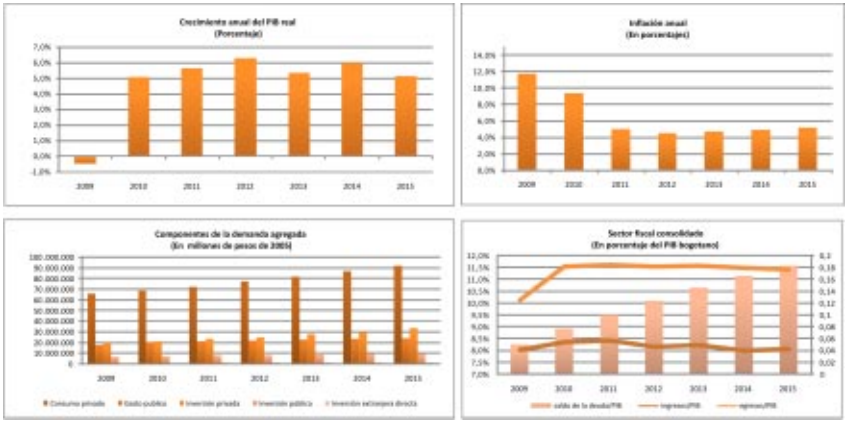


Gráfico 10.2. Proyecciones económicas y fiscales con escenario de mayor gasto fiscal para Bogotá. 2009-2015. Con las acciones de política económica simuladas, la minimización de los efectos de la crisis tendría un importante costo en materia fiscal. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

B. Incremento del gasto del 30% en 2009 y 2010 con congelación del mismo en los tres años siguientes

Tal situación de endeudamiento podría, con todo, revertirse si ,a partir del año 2011, transcurrido el efecto más dramático de la crisis internacional, se redujeran drásticamente, en un evidente proceso contra-cíclico, las tasas de crecimiento del

gasto y la inversión, con efectos socialmente adversos, o se buscaran nuevos ingresos fiscales que compensaran el mayor nivel de gasto.

Para ilustrar el primer caso se consideró que, pasada la expansión del 2009 y 2010, el gasto y la inversión fiscal se congelarían por tres años a niveles nominales del 2010, volviendo a crecer a las tasas históricas anuales del 8% sólo a partir de 2014. Esta estrategia supondría la inyección en la economía distrital de 21 billones de pesos, en lugar de los 27 billones del escenario precedente, a lo largo del periodo estudiado.

Como consecuencia de ello, el PIB se desaceleraría en el año 2011, creciendo un 3,4%, frente al 5,6% del escenario anterior, acumulando al final del periodo un crecimiento del 29,2% en lugar del 37,5% precedente, aún mayor en todo caso al del escenario base, donde el crecimiento acumulado era del 24,4%.

RESULTADOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PRECIOS	En índices y tasas de crecimiento						
Índice Precios al Consumidor	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8
Inflación	11,7%	9,3%	4,9%	4,5%	4,6%	4,8%	5,1%
Inflación acumulada	11,7%	22,0%	28,0%	33,7%	39,9%	46,7%	54,2%
Salarios	1.278	1.424	1.556	1.629	1.697	1.771	1.865
Variación salarios	7,1%	11,3%	9,3%	4,7%	4,2%	4,3%	5,3%
Variación acumulada	7,1%	19,3%	30,4%	36,5%	42,2%	48,4%	56,3%
CUENTAS REALES	En tasas de crecimiento						
PIB real	-0,5%	5,1%	3,4%	4,1%	3,3%	5,8%	5,0%
PIB real acumulado	-0,5%	4,6%	8,1%	12,6%	16,3%	23,0%	29,2%
Consumo privado	-2,0%	4,0%	4,1%	4,7%	4,2%	6,5%	6,0%
Gasto píblico	16,4%	19,0%	-4,7%	-4,3%	-4,4%	3,0%	2,7%
Inversión privada	-1,5%	8,1%	11,2%	6,9%	9,4%	8,1%	10,4%
Inversión pública	16,3%	21,2%	-2,9%	-2,7%	-2,7%	5,0%	4,9%
Inv extrajera directa	-89,3%	53,9%	65,1%	-0,7%	-0,8%	-0,8%	-0,9%
Empleo	-3,6%	11,1%	-5,4%	1,0%	0,2%	3,6%	5,2%

Tabla 10.7. Proyecciones económicas con mayor gasto y congelación fiscal para Bogotá. 2009-2015. Bajo este escenario también se lograrían disminuir los efectos de la crisis y evitar una caída del producto para el año 2010. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

La contrapartida sería la reducción progresiva del déficit, que representaría el 1,6% del PIB en 2015, y del endeudamiento fiscal, que llegaría al 13% del PIB en ese mismo año, frente al 3,4% y el 18,3% del escenario previo.

CUENTAS FISCALES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Consolidadas	En millones de pesos y porcentajes						
Ingresos	10.360.338	12.313.485	13.625.066	14.127.533	15.602.801	16.551.218	18.955.463
como % PIB	8,0%	8,4%	8,5%	8,0%	8,1%	7,7%	7,9%
Egresos	13.082.332	17.012.338	17.717.865	18.345.556	19.001.215	20.780.521	22.772.621
como % PIB	10,1%	11,5%	11,1%	10,4%	9,9%	9,7%	9,5%
Saldo	-2.721.994	-4.698.853	-4.092.799	-4.218.023	-3.398.414	-4.229.303	-3.817.158
como % PIB	-2,1%	-3,2%	-2,6%	-2,4%	-1,8%	-2,0%	-1,6%
Saldo de caja	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Saldo de la deuda	En millones de pesos y porcentajes						
Interna	5.939.035	10.674.957	14.802.786	19.053.910	22.483.603	26.742.465	30.587.554
Externa	458.087	466.826	441.133	416.855	393.912	372.232	351.746
Total 6.397.122	11.141.784	15.243.919	19.470.765	22.877.516	27.114.697	30.939.300	
como % PIB	5,0%	7,6%	9,5%	11,1%	11,9%	12,6%	13,0%

Tabla 10.8. Proyecciones fiscales con mayor gasto y congelación fiscal para Bogotá. 2009-2015. En este escenario se reducirían los efectos fiscales de la intervención. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

Los resultados de dicha simulación se muestran en los gráficos siguientes.

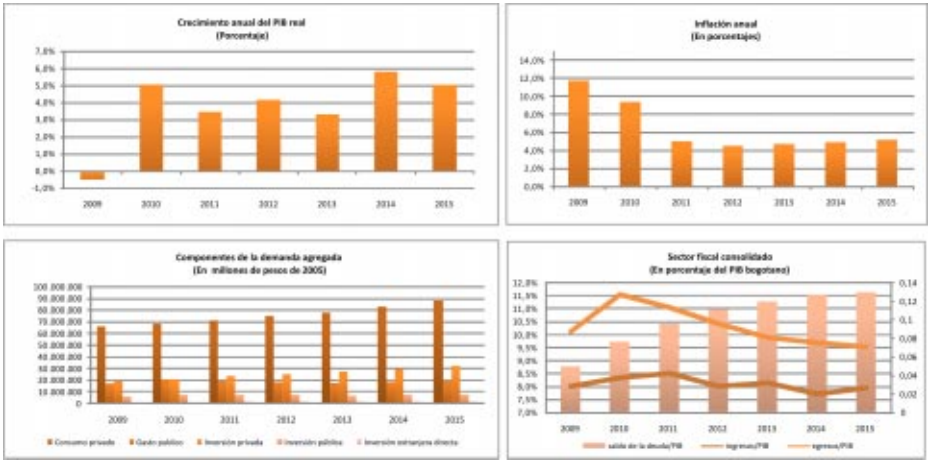


Gráfico 10.3. Proyecciones económicas y fiscales con mayor gasto y congelación fiscal para Bogotá. 2009-2015. Con las decisiones de política planteadas en este escenario, se consiguen reducir los efectos negativos de la crisis internacional con un costo fiscal no tan alto como en el escenario anterior. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

El ejercicio ilustra la importancia de lograr saldos y ahorros fiscales positivos notables durante las épocas de bonanza internacional. Pero también la necesidad de que un buen manejo y equilibrio fiscal, como el que ha tenido la ciudad de Bogotá, constituyan un instrumento anticíclico en periodos de crisis como el actual. Cuando se logra, el ahorro fiscal otorga un margen de acción significativo que debe ser implementando en estos casos.

Si se contempla la coyuntura sin actuar decididamente no sólo se corre el riesgo de perder los avances hasta ahora logrados, sino que la crisis amenaza con deteriorar la cultura de pago y el buen comportamiento por parte de los contribuyentes. La Administración de Bogotá, donde éstos han constituido un activo sustancial para financiar y afianzar la gran transformación de la ciudad, no debería obviarlo[347].

Señalado lo anterior es preciso reflexionar sobre la efectividad relativa, en términos de crecimiento económico, de aumentar el gasto corriente o la inversión fiscal. Una primera respuesta está ligada al peso que tiene cada uno en la estructura del PIB. En 2005 el gasto fiscal representaba en Bogotá el 13.6% de éste, mientras la inversión pública en la ciudad era del orden del 4.9%, de modo que una expansión del 30% en el gasto produciría, al representar recursos muy superiores, un efecto sobre el crecimiento mayor al producido por una expansión del 30% en la inversión. Adicionalmente, aún si la inversión pública aumentara en cantidades y no en tasas de crecimiento similares a las del gasto, dado el necesario proceso de maduración de la inversión, la expansión del gasto tendría un efecto mucho más inmediato sobre el crecimiento del PIB.

Sin embargo, al tener la inversión impactos no sólo sobre la demanda, sino también sobre la capacidad de producción o sobre la productividad, una inversión en la malla vial, por ejemplo, podría generar un crecimiento más significativo y de más largo plazo. Adicionalmente, cuando se analiza la elasticidad de las intervenciones sobre el PIB, es decir, el efecto que produce un incremento en el consumo o la inversión, sea pública o privada, en la producción, se puede apreciar que los efectos de la inversión pública sobre el PIB son mayores que los del consumo público. Por ejemplo, para el año 2009, cada peso en que se incrementa el gasto público produce un ascenso en la producción de 0,89 pesos, mientras que cada peso en que se expande la inversión produce un aumento del PIB de 1,08 pesos. En ese contexto se deben balancear los objetivos de corto y largo plazo en la manera en que se busca enfrentar la crisis.

2. La reconstrucción de vías

Los estímulos fiscales pueden provenir también de egresos fiscales especiales, como el desarrollo de un metro o la reconstrucción de la malla vial local. Más allá del aumento nominal del gasto público, ambos programas se traducirían en cualquier ciudad en una fuerte inversión pública que permitiría estimular la productividad de

347 El caso de la nación es más preocupante dado que en el periodo de bonanza no se produjeron los ahorros necesarios para efectuar una decidida política fiscal contra-cíclica.

las empresas locales en el medio y largo plazo. Como vimos en los capítulos I y VIII, no es en efecto posible lograr desarrollo económico sin una conexión eficiente entre mercados, siendo la movilidad y los costos de transporte fundamentales para dinamizar las economías producto del proceso de aglomeración.

Una inversión de estas características reduciría, en efecto, los costos de transporte locales y, por lo tanto, los costos locales de producción, a través de una mayor productividad del transporte en prácticamente todos los sectores económicos locales, que sería mayor cuanto mayor sea el peso del transporte en la estructura de costos respectiva. Ésta contracción induciría a su vez una disminución de los precios de los bienes y servicios no transables (dado que se reducen los costos por los que éstos se encuentran definidos), aumentando su demanda y, así, la producción. El crecimiento de ésta generaría mayores utilidades sectoriales, pudiéndose esperar mayor inversión local y, de este modo, en una lógica virtuosa, un incremento del consumo y la producción locales.

Para estimar los efectos de una política de esta naturaleza en Bogotá, supusimos la reconstrucción durante 2009 y 2010 de parte de la malla vial deteriorada de la ciudad, de aproximadamente 7,000 kilómetros (considerando un total de 14,000 kilómetros de malla vial), a razón de 2000 kilómetros por año, con un costo total cercano a los 5,5 billones de pesos.

Las proyecciones del modelo, recogidas en las tablas 10.9 y 10.10, muestran que un programa de reconstrucción de vías de estas características generaría un crecimiento del PIB del -2,3% en 2009 y del 1,2% en 2010, superiores al -4,4% y al -0,2% del escenario base, respectivamente. El acumulado del crecimiento del PIB real hasta el 2015 sería además del 27,5% frente al 24,4% de aquel. Es importante resaltar que a pesar de los efectos positivos en materia económica el incentivo es insuficiente para evitar la recesión.

RESULTADOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PRECIOS	En índices y tasas de crecimiento						
Índice Precios al Consumidor	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8
Inflación	11,5%	9,1%	4,9%	4,5%	4,6%	4,8%	5,1%
Inflación acumulada	11,5%	21,7%	27,7%	33,4%	39,5%	46,3%	53,8%
Salarios	1.278	1.421	1.551	1.623	1.692	1.765	1.860
Variación salarios	7,1%	11,2%	9,1%	4,7%	4,2%	4,3%	5,4%
Variación acumulada	7,1%	19,1%	30,0%	36,0%	41,8%	47,9%	55,9%
CUENTAS REALES	En tasas de crecimiento						
PIB real	-2,3%	1,2%	4,6%	5,6%	5,4%	5,3%	5,3%
PIB real acumulado	-2,3%	-1,2%	3,3%	9,1%	14,9%	21,0%	27,5%
Consumo privado	-4,8%	0,5%	6,5%	6,1%	6,1%	6,1%	6,4%
Gasto público	-3,2%	-1,0%	2,9%	3,4%	3,2%	3,0%	2,7%
Inversión privada	-1,4%	8,1%	9,6%	7,4%	9,3%	9,4%	9,4%
Inversión pública	38,5%	1,4%	-27,1%	5,1%	5,1%	5,0%	4,9%
Inv extrajera directa	-89,2%	54,1%	65,1%	-0,7%	-0,8%	-0,8%	-1,0%
Empleo	-9,4%	8,8%	5,9%	1,8%	0,0%	0,3%	4,8%

Tabla 10.9. Proyecciones económicas con mayores gastos en malla vial para Bogotá. 2009-2015. Con el plan de reconstrucción vial se reduciría la caída del PIB en el 2009 y se evitaría la caída del PIB en el 2010. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

A su vez, el mayor costo fiscal durante los años del programa se traduciría en un aumento del déficit fiscal que se reduciría con el fin de las obras. El déficit fiscal sería del 2,7% del PIB en el 2010 y del 0,5% al finalizar el año 2015, frente al 0,2% del escenario base el 1,6% del escenario donde el gasto fiscal se congela por tres años y el 3,4% del escenario de mayor gasto total.

CUENTAS FISCALES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Consolidadas	En millones de pesos y porcentajes						
Ingresos	10.322.212	11.375.114	12.379.518	13.490.484	14.853.580	16.329.623	18.120.617
como % PIB	8,1%	8,1%	8,0%	7,9%	7,8%	7,7%	7,7%
Ingresos	13.609.755	15.147.973	13.835.325	15.043.887	16.349.735	17.741.545	19.224.107
como % PIB	10,7%	10,8%	9,0%	8,8%	8,6%	8,4%	8,2%
Saldo	-3.287.543	-3.772.858	-1.455.807	-1.553.403	-1.496.155	-1.411.921	-1.103.490
como % PIB	-2,6%	-2,7%	-0,9%	-0,9%	-0,8%	-0,7%	-0,5%
Saldo de caja	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Saldo de la deuda	En millones de pesos y porcentajes						
Interna	6.504.584	10.314.512	11.805.348	13.391.853	14.919.287	16.360.766	17.492.188
Externa	458.087	466.826	441.133	416.855	393.912	372.232	351.746
Total 6.962.671	10.781.338	12.246.482	13.808.708	15.313.199	16.732.999	17.843.934	
como % PIB	5,5%	7,7%	7,9%	8,1%	8,1%	7,9%	7,6%

Tabla 10.10. Proyecciones fiscales con mayores gastos en malla vial para Bogotá. 2009-2015. En este escenario los costos de la intervención no serían tan onerosos como en los anteriores. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

Las siguientes gráficas permiten analizar detalladamente los resultados de este escenario.

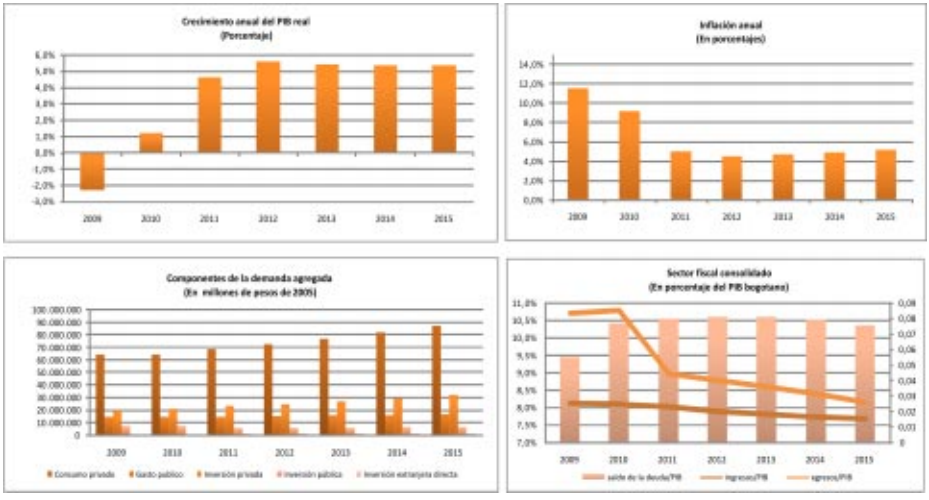


Gráfico 10.4. Proyecciones económicas y fiscales con mayores gastos en malla vial para Bogotá. 2009-2015. Con un programa de reconstrucción vial como el planteado, aunque siguen siendo considerables, se reducen los efectos de la crisis en el año 2009 y se evita una caída del PIB en el año 2010, a un costo fiscal no muy alto para la ciudad. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

3. Aplazamiento del incremento del impuesto predial

En el escenario base que se presentó al inicio de este apartado se incorporaron los cambios que en materia de optimización tributaria prevé el Acuerdo 352 del 2008, considerando particularmente el incremento del impuesto predial por la vía de la actualización catastral que busca garantizar la progresividad del impuesto predial y fortalecer la herramienta de la actualización catastral.

En la situación de crisis económica en la que nos encontramos, ésta decisión podría, sin embargo, resultar contraproducente tanto en términos económicos, al distinguirse por su naturaleza pro-cíclica, como de cultura ciudadana, al poner en riesgo la cultura de pago que ha sido fundamental en la transformación de Bogotá.

Para evaluar dichos efectos se realizó un escenario donde se daba marcha atrás al incremento en el impuesto por la vía catastral. Como se puede apreciar en las gráficas siguientes, los resultados con respecto al escenario base son prácticamente los mismos. Las diferencias más significativas son una pequeña mejoría en el consumo privado, con una caída del 5,2% frente a la del 5,4% del escenario base; un leve incremento en el PIB acumulado, del 24,5% al 24,4% del escenario base; y un incremento del déficit fiscal en 2015, del 0,5% al 0,2% del escenario base.

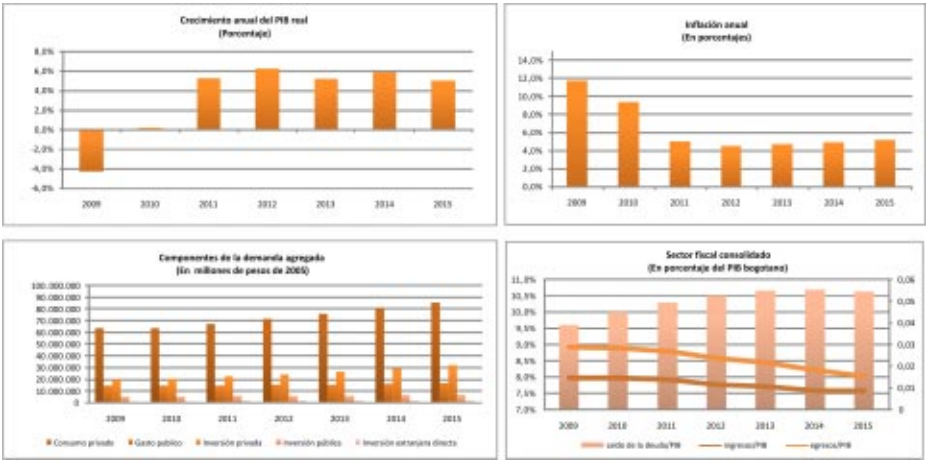


Gráfico 10.5. Proyecciones económicas y fiscales con aplazamiento de actualización catastral para Bogotá. 2009-2015. Si, dado el tamaño del impuesto en el total de la economía bogotana, el aplazamiento de la actualización catastral sería insignificante en términos económicos, favorecería como medida contra-cíclica la conservación de la cultura de pago de los hogares. Fuente: UN-Habitat/ Colombia.

Si bien es innegable que en aras de la equidad y la progresividad el instrumento catastral debe ser fortalecido y frecuentemente actualizado, también es cierto que actualizarlo en un momento de crisis puede menoscabar la cultura de pago de los bogotanos y con ello uno de los grandes activos ciudadanos que permitieron su transformación. El riesgo es si cabe aún más considerable si se tiene presente que los recientes traspiés de la ciudad en materia tributaria han causado cierto malestar en la ciudadanía.

Dado que efectivamente la no actualización tiene un efecto sobre el déficit fiscal y la deuda pública, se debería pensar en aplazar la decisión hasta que, pasados los efectos negativos de la crisis, la ciudad se encuentre en una nueva época de bonanza, convirtiendo la actualización en un instrumento contra-cíclico en lugar de pro-cíclico.

4. Microcréditos a la producción

Los gobiernos locales y nacionales de todo el mundo pueden también, en vez de gastar e invertir directamente, fomentar que las personas y microempresas lo hagan a través del acceso al crédito. Éste es de hecho un elemento importante para el desarrollo, en la medida en que permite aumentar la disponibilidad de recursos para la inversión y, con ello, las posibilidades de crecimiento.

El monto del crédito actualmente ofrecido en Bogotá por el sistema bancario en relación con el PIB distrital es muy reducido si se compara con los promedios internacionales. El acceso al crédito de poblaciones pobres con posibilidades de establecer con éxito pequeños proyectos es en este sentido prácticamente inexistente, por el tipo de garantías, como propiedades legales o ingresos independientes permanentes, exigidos. Aunque muchas veces los pobres de la ciudad identifican posibilidades viables de inversión, su desarrollo se ve efectivamente frustrado por la falta de financiamiento.

Una estrategia para superar esa situación sería establecer un esquema de financiación no tradicional, de pequeños montos, con garantías solidarias, mecanismos operativos y aprobaciones crediticias al estilo del Grameen Bank en Bangladesh[348] Para estimar sus efectos se consideró la puesta en marcha de un sistema que permita otorgar dos microcréditos al año del orden de US$ 200, equivalentes a cerca de 500 mil pesos colombianos, por familia, a un plazo de seis meses y con tasas de interés comercial, que, iniciándose con 40 mil familias en 2009, vaya duplicándose anualmente hasta alcanzar 640 mil familias en el año 2013.

El fondo de carácter revolvente, es decir, que otorga créditos que, una vez amortizados, son la base de nuevos créditos, inyectaría casi 6 billones de pesos a la economía en el periodo de estudio 2009-2015, con un costo mucho menor por el mismo carácter revolvente del fondo (cerca de 650 mil millones de pesos).

Los resultados del modelo, sintetizados en la tabla 10.11, estiman una situación ligeramente más conveniente que la del escenario base, aunque las mejoras se observan principalmente cuando, después de la crisis, un volumen mayor de personas se encuentra vinculado. El crecimiento del PIB en 2009 seguiría cayendo en un 4,4%, mejorando levemente en el año 2010 con respecto al escenario base, al descender 0,1%. El crecimiento acumulado al final del periodo sería del 26,1% frente al 24,4% del escenario base.

348 Para mayor información sobre el Grameen Bank, vid.: www.grameen.com y BATEMAN, A., FERRARI, C. Y GIRALDO, F.: *Hábitat y el Desafío de las Microfinanzas*, UN-Habitat, Bogotá, 2008.

RESULTADOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PRECIOS	En índices y tasas de crecimiento						
Índice Precios al Consumidor	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8
Inflación	11,7%	9,3%	4,9%	4,5%	4,6%	4,8%	5,1%
Inflación acumulada	11,7%	22,0%	28,0%	33,7%	39,9%	46,7%	54,2%
Salarios	1.279	1.424	1.556	1.629	1.697	1.771	1.865
Variación salarios	7,2%	11,4%	9,3%	4,7%	4,2%	4,3%	5,3%
Variación acumulada	7,2%	19,3%	30,4%	36,5%	42,3%	48,4%	56,3%
CUENTAS REALES	En tasas de crecimiento						
PIB real	-4,4%	-0,1%	5,3%	6,4%	5,5%	6,1%	5,2%
PIB real acumulado	-4,4%	-4,5%	0,6%	7,0%	12,9%	19,9%	26,1%
Consumo privado	-5,4%	-0,3%	6,0%	7,1%	6,2%	7,1%	6,2%
Gasto público	-3,3%	-1,2%	2,9%	3,4%	3,2%	3,0%	2,7%
Inversión privada	-1,2%	6,3%	9,2%	8,9%	12,1%	9,0%	10,4%
Inversión pública	-3,4%	0,7%	4,9%	5,1%	5,1%	5,0%	4,9%
Inv extrajera directa	-89,3%	53,9%	65,1%	-0,7%	-0,8%	-0,8%	-0,9%
Empleo	-10,8%	9,5%	7,6%	1,2%	0,2%	-0,1%	5,0%

Tabla 10.11. Proyecciones económicas con gasto fiscal en microcréditos para Bogotá. 2009-2015. Con la implementación de la política de microcréditos se tendrían unos resultados ligeramente mejores que los del escenario base. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

Pese a ser financiado distritalmente, el programa no tendría, por otra parte, mayor impacto fiscal. Al final del periodo los resultados en materia de déficit fiscal y endeudamiento distrital serían incluso mejores, situados en el 0,1% y el 3,9%, respectivamente.

CUENTAS FISCALES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Consolidadas	En millones de pesos y porcentajes						
Ingresos	10.166.675	11.153.236	12.265.779	13.409.653	14.810.067	16.323.274	18.124.989
como % PIB	8,1%	8,2%	8,1%	7,9%	7,9%	7,7%	7,7%
Egresos	11.118.908	12.125.802	13.214.463	14.362.315	15.595.618	16.902.430	18.284.277
como % PIB	8,9%	8,9%	8,7%	8,5%	8,3%	8,0%	7,8%
Saldo	-952.233	-972.566	-948.684	-952.662	-785.551	-579.156	-159.288
como % PIB	-0,8%	-0,7%	-0,6%	-0,6%	-0,4%	-0,3%	-0,1%
Saldo de caja	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Saldo de la deuda	En millones de pesos y porcentajes						
Interna	4.169.275	5.178.910	6.162.623	7.148.387	7.965.218	8.573.932	8.761.151
Externa	458.087	466.826	441.133	416.855	393.912	372.232	351.746
Total 4.627.362	5.645.736	6.603.757	7.565.242	8.359.130	8.946.165	9.112.897	
como % PIB	3,7%	4,1%	4,4%	4,5%	4,5%	4,2%	3,9%

Tabla 10.12. Proyecciones fiscales con gasto fiscal en microcréditos para Bogotá. 2009-2015. El costo fiscal del programa es insignificante en términos generales. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

Aunque es prácticamente insignificante como método de confrontación para la crisis, es importante resaltar los efectos sobre las variables fiscales y el crecimiento de largo plazo de este escenario. Los principales resultados se pueden apreciar en las gráficas siguientes.

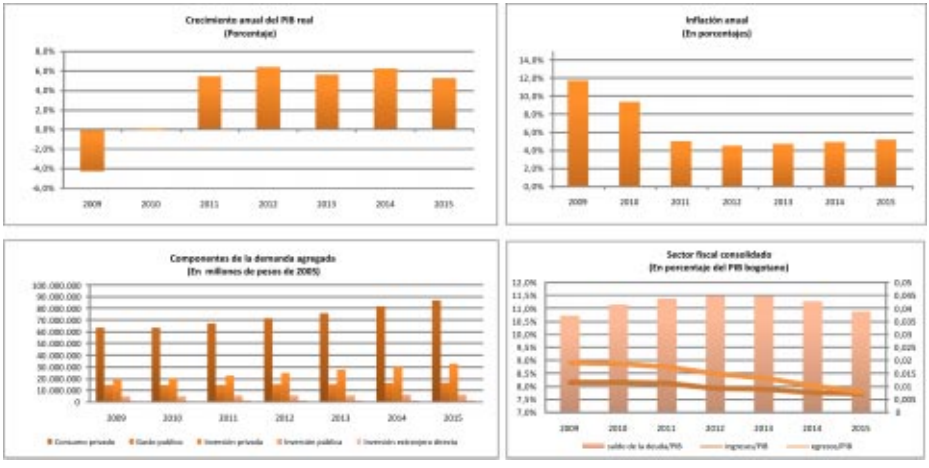


Gráfico 10.6. Proyecciones económicas y fiscales con gasto fiscal en microcréditos para Bogotá. 2009-2015. El programa de microcréditos no logra tener por sí sólo mayores efectos sobre las variables macro de la economía bogotana. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

5. Una política combinada y sus impactos sectoriales

Dados los alcances y limitaciones de cada uno de los escenarios anteriormente presentados, y la urgencia de hacer frente a los efectos nacionales y locales negativos derivados de la crisis económica internacional, moderando las consecuencias de la volatilidad del ciclo bogotano sobre los más pobres, es recomendable plantear una intervención integral que combine todas las políticas anteriores.

El equilibrio fiscal no es un fin en sí mismo, sino una herramienta anticíclica para conservar la calidad de vida en periodos de crisis. En Bogotá éste es un activo que no se puede obviar

Las políticas a aplicar serían las siguientes: i) un incremento de la inversión y el gasto público del 30% en el año 2009, del 20% en el año 2010 y una posterior congelación en los tres años siguientes; ii) un plan de reconstrucción vial en los años 2009 y 2010 del orden de 2000 kilómetros de vías cada año; iii) un aplazamiento de la actualización catastral hasta el año 2012, cuando se haya recaudado la valorización y la ciudad se encuentre en una nueva fase expansiva; y iv) la aplicación de un programa de microcréditos en los términos arriba formulados.

La aplicación integral en Bogotá del paquete de instrumentos de política económica reseñados tendría un fuerte impacto fiscal, sectorial y global en la economía distrital.

El PIB podría crecer, en efecto, un 1,7% en el 2009 y un 2% en el 2010, de manera mucho más destacada que en el escenario base sin política, donde las cifras eran el -4,4% y el -0,2%, respectivamente. Al final del periodo de análisis, el PIB bogotano crecería acumuladamente el 31% frente al 24,4% del escenario base, lo que implicaría un crecimiento promedio anual en el periodo 2009-2015 del 4,4%, frente al 3,5% del escenario base. En términos de inflación, la diferencia, de ni siquiera un punto, el 53,8% en lugar del 54,2%, no sería sin embargo sustantiva respecto a la del escenario base.

RESULTADOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PRECIOS	En índices y tasas de crecimiento						
Índice Precios al Consumidor	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8
Inflación	11,5%	9,1%	4,9%	4,5%	4,6%	4,8%	5,1%
Inflación acumulada	11,5%	21,7%	27,7%	33,4%	39,5%	46,3%	53,8%
Salarios	1.278	1.421	1.550	1.623	1.692	1.765	1.860
Variación salarios	7,1%	11,2%	9,1%	4,7%	4,2%	4,3%	5,4%
Variación acumulada	7,1%	19,1%	29,9%	36,0%	41,8%	47,9%	55,9%
CUENTAS REALES	En tasas de crecimiento						
PIB real	1,7%	2,0%	2,9%	5,8%	4,0%	5,6%	5,6%
PIB real acumulado	1,7%	3,7%	6,8%	12,9%	17,4%	24,0%	31,0%
Consumo privado	-1,1%	1,3%	4,7%	6,2%	5,0%	6,4%	6,8%
Gasto público	16,6%	0,8%	-4,7%	3,4%	-4,4%	3,0%	2,7%
Inversión privada	-1,1%	10,7%	10,5%	7,5%	11,1%	8,7%	9,5%
Inversión pública	58,2%	2,7%	-28,5%	5,1%	-2,7%	5,0%	4,9%
Inv extrajera directa	-89,2%	54,1%	65,1%	-0,7%	-0,8%	-0,8%	-1,0%
Empleo	-2,1%	1,9%	1,2%	5,4%	-3,1%	3,4%	4,9%

Tabla 10.13. Proyecciones económicas con paquete económico para Bogotá. 2009-2015. Cuando se combina una serie de políticas de orden fiscal se consigue no sólo minimizar los efectos de la crisis, sino evitar la recesión y por lo tanto sus efectos negativos sobre la ciudad. Fuente: UN-Hábitat/ Colombia.

Por el contrario, la expansión fiscal resultante de la adopción del conjunto de instrumentos se traduciría en un aumento del déficit fiscal, que llegaría a ser del 4% en el 2009, aunque descendería y llegaría al 1,1% en el año 2015, frente al 0,2% del escenario base. De la misma manera, se produciría un incremento significativo del endeudamiento, que al final de periodo llegaría al 12,2% del PIB, frente al 4,2% del escenario base. A la luz de los resultados obtenidos el costo fiscal es no sólo soportable, sino deseable.

CUENTAS FISCALES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Consolidadas	En millones de pesos y porcentajes						
Ingresos	10.292.178	12.047.520	12.452.723	14.132.581	15.245.395	16.644.834	18.633.667
como % PIB	7,8%	8,2%	7,9%	8,0%	7,9%	7,7%	7,7%
Egresos	15.573.260	17.741.255	15.827.681	17.389.543	17.929.915	19.519.115	21.236.459
como % PIB	11,8%	12,1%	10,0%	9,9%	9,3%	9,0%	8,8%
Saldo	-5.281.082	-5.693.735	-3.374.958	-3.256.962	-2.684.520	-2.874.281	-2.602.792
como % PIB	-4,0%	-3,9%	-2,1%	-1,9%	-1,4%	-1,3%	-1,1%
Saldo de caja	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Saldo de la deuda	En millones de pesos y porcentajes						
Interna	8.498.124	14.228.928	17.638.915	20.928.979	23.644.778	26.548.617	29.179.340
Externa	458.087	466.826	441.133	416.855	393.912	372.232	351.746
Total	8.956.211	14.695.754	18.080.048	21.345.833	24.038.691	26.920.850	29.531.086
como % PIB	6,8%	10,1%	11,4%	12,1%	12,4%	12,5%	12,2%

Tabla 10.14. Proyecciones fiscales con paquete económico para Bogotá. 2009-2015. Una política tan agresiva como la que se sugiere tiene un importante, aunque soportable, costo fiscal para la ciudad. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

Es necesario indicar que este crecimiento alteraría sólo ligeramente la estructura del PIB metropolitano, en tanto los principales sectores económicos mantendrían su importancia relativa en la estructura económica de la ciudad. En este sentido, las tasas de crecimiento de la producción muy elevadas, como las del sector agropecuario, la minería, la industria y la fabricación de productos de madera, se explican por su exigua participación inicial en el PIB. El caso del transporte merece destacarse a este respecto, en tanto la reducción en los precios petroleros y la inversión fiscal en la construcción de vías generarían una reducción sustancial de los costos de transporte, contrayendo de modo significativo su participación en el PIB.

En términos de inversión, que, como se señaló, es lo que da cuenta en gran medida de la expansión productiva de los sectores transables, la inversión total acumulada en 2015 con la aplicación de las políticas indicadas alcanzaría, como se puede apreciar en la tabla 10.15, los 310 billones de pesos de 2005, correspondiendo el 74,6% a la inversión privada, el 18,4% a la inversión pública y el 7% a la inversión extranjera.

Es interesante notar cómo, aunque la participación de la inversión privada (75.1%) en el total de la inversión disminuye cuando se adopta una expansión fiscal (sería del 76.7% si no hubiera política expansiva), su monto total aumenta, en particular de 213.1 a 231,4 billones de pesos. Esto hunde sus raíces en que la expansión fiscal produce un mayor crecimiento de la economía, que se traduce, a su vez, en mayores utilidades del sector privado y, por lo la tanto, en mayores recursos para la inversión.

	Comportamiento acumulado al 2015 a precios de 2004	Inversion privada acumulada	Inversion publica acumulada	Inversión extrajera directa acumulada	Inversion total acumulada
1	Agropecuario	3.650.775	0	0	3.650.775
2	Minería	2.713.732	0	0	2.713.732
3	Servicios de electricidad y gas de ciudad	4.481.364	1.801.055	3.647.453	9.929.873
4	Agua y Saneamiento	2.955.804	11.302.267	0	14.258.071
5	Fabricación y elaboración de productos alimenticios, bebidas y tabaco	13.449.839	98.373	3.399.931	16.948.14
6	Fabricación de textiles y prendas de vestir excp. calzado	7.621.957	0	0	7.621.957
7	Industria del cuero, productos de cuero y fabricación de calzado	3.407.759	0	0	3.407.759
8	Industria y fabricación de productos de madera	4.195.578	0	0	4.195.578
9	Fabricación de papel, imprentas, editoriales e industrias conexas	7.560.830	0	0	7.560.830
10	Fabricación de sustancias químicas industriales	9.697.722	98.373	3.399.931	13.196.027
11	Refinería de petróleo, fabricación de productos derivados del petróleo	2.311.526	0	0	2.311.526
12	Fabricación de productos de caucho y plástico	7.543.272	0	0	7.543.272
13	Fabricación de objetos de barro, loza, porcelana, vidrio y productos de vidrio	4.520.597	0	0	4.520.597
14	Industria básica de metales y fabricación de productos metálicos	4.757.160	0	0	4.757.160
15	Fabricación de maquinaria	3.543.761	0	0	3.543.761
16	Fabricación de material de transporte	3.367.374	65.582	2.266.621	5.699.577
17	Construcción y obras de ingeniería	11.108.767	16.173.255	0	27.282.022
18	Comercio	15.656.056	6.314.620	3.399.931	25.370.608
19	Servicios de Hotelería y Restaurantes	8.294.217	65.582	2.266.621	10.626.420
20	Transporte	7.863.673	0	0	7.863.673
21	Servicio de correo y telecomunicaciones	18.208.421	0	0	18.208.421
22	Servicio de intermediación financiera	18.708.984	65.582	2.266.621	21.041.187
23	Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda	21.828.464	5.651.133	0	27.479.597
24	Servicios a las empresas, excepto servicios financieros e inmobiliarios	22.923.591	32.791	1.133.310	24.089.692
25	Servicios de Administración Pública	0	3.390.680	0	3.390.680
26	Servicios sociales de no mercado distrital	0	11.934.203	0	11.934.203
27	Servicios sociales de mercado	20.991.748	0	0	20.991.748
28	Servicios domésticos	0	0	0	0
Totales		231.362.973	56.993.499	21.780.419	310.136.890
Estructura de Participación		74,6%	18,4%	7,0%	100,0%

Tabla 10.15. Comportamiento de la inversión con y sin política económica activa para Bogotá. 2009-2015. Aunque la participación de la inversión privada en el total de la inversión disminuye cuando se adopta una expansión fiscal, su monto total aumenta. La expansión fiscal produce un mayor crecimiento de la economía, que se traduce, a su vez, en mayores utilidades del sector privado y, por lo tanto, en mayores recursos para la inversión. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

En cuanto a la orientación de la inversión, visible en la tabla 10.15, se esperaría que la privada se destine de acuerdo con las rentabilidades sectoriales relativas. En el contexto de la aplicación de las políticas indicadas, los sectores que recibirían específicamente la mayor inversión acumulada por parte del sector privado consistirían, por ser los de mayor generación de utilidades respecto a la inversión en la ciudad, en los servicios inmobiliarios y de alquiler de vivienda, el sector de la construcción y de obras civiles, el comercio y los servicios a las empresas. La inversión pública se orientaría, por su parte, fundamentalmente a la construcción y obras de ingeniería, los servicios sociales de no mercado y los servicios públicos. No sobra resaltar en este sentido que una expansión fiscal como la planteada contribuye a la consolidación de los servicios como la actividad económica más importante en una ciudad concentrada de por sí en éstos.

Gráfico 10.7. Proyecciones económicas y fiscales con paquete económico para Bogotá. 2009-2015. A costa de un significativo pero soportables gasto fiscal, la ciudad podría, con un paquete integral de política económica que combine varias medidas, evitar la disolución de los avances logrados en materia de desarrollo humano. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

EL HORIZONTE QUE ALUMBRA

Como la aplicación de diversos escenarios nos ha permitido observar para Bogotá, una política económica activa por parte de la Administración local de una ciudad puede provocar una expansión del producto y del ingreso que compense e incluso supere los efectos ocasionados por la crisis económica internacional.

El grado y celeridad de la recuperación dependerán de hecho de la política económica que se implemente y de las medidas particulares que se escojan. En este sentido, es razonable que cuánto más activa y expansiva sea ésta mayor y más precoz sea el crecimiento. Aunque el endeudamiento de las ciudades vendrá de la mano de la magnitud de la expansión fiscal, es preciso señalar que la recesión exige este esfuerzo desde el punto de vista del desarrollo humano, siendo además en muchas ciudades asumible por la dimensión del PIB y los recursos fiscales locales disponibles.

La política económica activa de una Administración local puede compensar e incluso superar los efectos adversos de la crisis económica internacional.

Al igual que en otras ciudades, el buen manejo fiscal y el volumen del PIB de Bogotá permiten que una política de la urgencia de ésta no sea inmanejable desde el punto de vista fiscal. Como en aquellas, los riesgos económicos, sociales y políticos de no adoptar un paquete de reactivación económica son en realidad en ésta más sustantivos que los riesgos fiscales de hacerlo.

Cualquiera que sean las políticas que se concreten, el gasto y la inversión no deben perder de vista el contexto, la secuencia y la prioridad señaladas de manera general. Con respecto a lo primero, la expansión fiscal debe venir secundada por el establecimiento de una regulación de los mercados, no sólo mayor, sino que tienda más a la estabilización que a las ganancias desmedidas que nutrieron la crisis actual.

Para ser creíble, la sustitución de la avaricia por la responsabilidad compartida debe aplicarse además a la expansión fiscal. En esa lógica, las ciudades y países más dinámicos deben centrarse no sólo en sí mismos, sino también en el conjunto del país, y la región y el planeta del que hacen parte. La crisis económica detonada en los países desarrollados afectará de manera más grave a aquellos que disponen de menores recursos. La ampliación del volumen y la eficiencia de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) son ahora técnicamente más fundamentales y ética y políticamente más exigibles que nunca para realizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel mundial.

Las Promesas del Milenio expuestas en este libro requieren ser al efecto acompañadas de los recursos financieros necesarios. El aumento de la AOD de los países desarrollados en 2008 no es en este sentido consistente con los compromisos políticos adquiridos, al no representar la cuantía neta total sino el 0,30% de su producto bruto combinado[349]. Sólo

349 Para estos cálculos el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE incluye a EEUU, Japón, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia, Reino Unido, Austria, Comisión Europea, Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Noruega y Suecia. Para los datos, vid.: www.ocde.org/dac.

Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega y Suecia dedican el 0,7% de su PIB a la cooperación al desarrollo.

No hay que olvidar que los 120.000 millones de dólares aportados como ADO son insignificantes en relación con los 8,4 billones de dólares movilizados por esos mismos países para apuntalar su sistema financiero, recibiendo sólo AIG más de 50.000 millones de dólares más que la suma de la AOD ofrecida por los 22 países donantes considerados.

Tan importante como el volumen de la ayuda es con todo su secuencia y orientación. En los países y regiones de urbanización incipiente, la universalidad de instituciones especialmente ciegas debe permitir garantizar los derechos de todos al tiempo que da impulso a la concentración física a través de la migración rural-urbana. En aquellos de urbanización intermedia en los que núcleos urbanos densamente poblados no se benefician integralmente del desarrollo económico, la integración física es además sustancial. Y en aquellos muy urbanizados en los que llevará tiempo superar las divisiones lingüísticas, étnicas o culturales, los incentivos habrán de considerarse con mayor atención, a condición y con el fin de que las dos anteriores se ofrezcan a cabalidad.

Tan importante como el volumen de las intervenciones será que éstas no pierdan de vista el contexto, las secuencias y las prioridades. El desequilibrio espacial es un requisito del desarrollo humano sostenible e incluyente.

Los gobiernos locales, nacionales e internacionales y los individuos que con su compromiso y cultura los fundan, con su voto los animan y con su esfuerzo los siguen no deberían olvidar que no es suficiente con defender el desarrollo humano y su concreción en las Promesas del Milenio. Si éstas son sustanciales y la crisis, profunda y probablemente prolongada, es preciso actuar. Y además de hacerlo más, es preciso hacerlo alejados lo más posible de prejuicios, con estudios y cifras, estratégicamente. Debemos pensar con la cabeza cómo lograr aquello que dicta el corazón.

En el mundo glocal, el desequilibrio espacial es en este sentido un requisito del desarrollo humano sostenible e incluyente. El rango de la evidencia no se puede despreciar. Cuando se orienta con políticas públicas activas la urbanización viene acompañada en el corto plazo, y en el medio sin éstas, de transición demográfica, esto es, de estabilización del crecimiento de la población en el marco de un acceso mayoritario a la salud, general y sexual y reproductiva; crecimiento económico y acceso a la vivienda, servicios públicos domiciliarios, salud y educación; y, con la conciencia creciente de los urbanitas y las ventajas intrínsecas para la transición

demográfica, la densidad territorial y el cambio tecnológico de las ciudades, de una reducción de la presión ambiental. Y lo esencial, en el mundo, América Latina, Colombia y Bogotá, del reconocimiento del otro como individualmente diferente y humanamente igual, y la deliberación y consenso políticos constituyen también el vibrar de las ciudades más que de ningún otro lugar. Desarmar el derecho a la ciudad y armarlo de nuevo para el mundo son, en otros términos, las líneas que dibujan las Promesas. Extender la urbanidad es la definición más precisa del reto que nos puebla.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Decreto 295 de 1995, Plan de Desarrollo 1994-1997. *Formar Ciudad*, Bogotá, 1995.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Acuerdo 6 de 1998, Plan de Desarrollo 1998-2000. *Por la Bogotá que queremos*, Bogotá, 1998.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Decreto 440 de 2001, Plan de Desarrollo 2001-2003. *Para vivir todos del mismo lado*, Bogotá, 2001.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Acuerdo 119 de 2004, Plan de Desarrollo 2004-2007. *Bogotá sin indiferencia*, Bogotá, 2004.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Decreto 190 de 2004, Plan de Ordenamiento Territorial, Alcaldía de Bogotá, 2004.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Resolución 147, Bogotá, 2004.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Decreto 136, Bogotá, 2005.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.: *El derecho a la ciudad en la Bogotá sin indiferencia*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2007.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: *Política integral del hábitat 2007- 2017*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital del Hábitat, Bogotá, 2007.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Acuerdo 308 de 2008, Plan de Desarrollo 2008-2012. *Bogotá positiva. Para vivir mejor*, Bogotá, 2008.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Acuerdo 352 de 2008, Bogotá, 2008.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) Y BOGOTÁ CÓMO VAMOS (BCV): *La población desplazada en Bogotá. Una responsabilidad de todos*, ACNUR, BCV, Bogotá, 2003.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR): *Introducción, conclusiones y recomendaciones del Balance de la política pública de atención integral de población desplazada por la violencia. 2004-2006*, ACNUR, Bogotá, 2007.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR): *Desplazamiento forzado en Colombia. Derechos, acceso a la justicia y reparaciones*, ACNUR, CEDHUL, Generalitat Valenciana, Bogotá, 2007.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OACNUDH): *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia en 2008*, Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, 2009.

ARENDT, H.: *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 2006.

BANCO MUNDIAL: *Informalidad: escape y exclusión*, Banco Mundial, Bogotá, 2008.

BANCO MUNDIAL: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, Banco Mundial Washington, 2008.

BANCO MUNDIAL: *Informe sobre desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*, Banco Mundial, Washington, 2009.

BANCO MUNDIAL: *Perspectivas económicas mundiales 2009. Actualización de las proyecciones 30 de marzo de 2009*, Banco Mundial, Washington, 2009.

BATEMAN, A., FERRARI, C., Y GIRALDO, F.: *Hábitat y Financiación. Una estrategia para la lucha contra la pobreza. Ingresos y Vivienda para todos, equilibrio general, ciclo económico y capitalización de pobres,* UN-Habitat, MAVDT, DNP, First Initiative, Bogotá, 2007.

BATEMAN, A., FERRARI, C. Y GIRALDO, F.: *Hábitat y el desafío de las microfinanzas*, UN-Habitat, Bogotá, 2008.

BAUMAN, Z.: *La globalización. Consecuencias humanas*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005.

BAUMAN, Z.: *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Gedisa, Barcelona, 2005.

BOGOTÁ CÓMO VAMOS (BCV): *Evaluación de los cambios de la calidad de vida en Bogotá durante el 2008*, BCV, Bogotá, 2009.

BORJA, J. Y CASTELLS, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Barcelona, 1997.

BURDETT, R. Y SUDJIC, D.: *The endless city*, Phaidon, Londres, 2009.

Cámara de Comercio de Bogotá (CCB): *Brechas de competitividad de Bogotá en el contexto de América Latina 2006*, CCB, Bogotá, 2007.

Cámara de Comercio de Bogotá (CCB): *Observatorio Económico de Bogotá. Dinámica de la creación y liquidación de empresas en Bogotá. Enero–Septiembre 2007*, CCB, Bogotá, 2007.

Cámara de Comercio de Bogotá (CCB): *Observatorio de Competitividad, Mejores ciudades para hacer negocios en América Latina 2008*, CCB, Bogotá, 2008.

Cámara de Comercio de Bogotá (CCB): *Observatorio del mercado de trabajo*, CCB, Bogotá, 2008.

CANCLINI, N.: *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Grijalbo, México D. F., 2005.

CARDENAS, A., DELGADO, P. y GARCÍA, J.: *Espacio público y derecho a la ciudad. La política de espacio público y la venta informal en Bogotá*, Alcaldía Mayor de Bogotá, UN-Habitat, PNUD, Bogotá, 2008.

CASASFRANCO, M. V. y ARCOS, O.: *10 años de Metrovivienda. Modelos de gestión del suelo, vivienda y hábitat*, Metrovivienda, Bogotá, 2007.

CASTAÑEDA, A. y GARCIA, J.: *Hábitat y Espacio Público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá*, Alcaldía Mayor de Bogotá, UN-Habitat, PNUD, Bogotá, 2007.

CASTELLS, M.: *La era de la información. Economía, sociedad, cultura*, Siglo XXI, México D. F., 2006.

CASTELLS, M.: *Globalización, desarrollo y democracia. Chile en el contexto mundial*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2005.

CASTORIADIS, C.: *La institución imaginaria de la sociedad*, Tusquets, Buenos Aires, 1989.

CASTORIADIS, C.: *El ascenso de la insignificancia*, Frónesis, Valencia, 1998.

CASTORIADIS, C.: *La insignificancia y la imaginación. Diálogos*, Trotta, Madrid, 2002.

CASTORIADIS, C.: "Imaginación, imaginario, reflexión", y "Complejidad, magma e historia", en GIRALDO, F. y MALAVER, J. (compiladores): *Ontología de la creación*, Ensayo y error, Bogotá, 1997, pp. 105-120 y 131-213.

CHENERY, H. Y SYRQUIN, M.: *La estructura del crecimiento económico. Un análisis para el periodo 1950-1970*, Tecnos, Madrid, 1978.

CORAGGIO, J. L.: Descentralización. El día después…, *Cuadernos de Postgrado*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997.

CORTE CONSTITUCIONAL: Sentencia C-107/02, Bogotá, 2002.

CUCÓ GINER, J.: *Antropología urbana*, Ariel, Barcelona, 2004.

CUERVO, L. M.: *Crisis industrial y concentración urbana en Colombia*, Universidad de los Andes, Bogotá, 1987.

CUERVO, L. M. Y JARAMILLO, S.: *La configuración del espacio regional en Colombia*, Universidad de los Andes, Bogotá, 1987.

CURRIE, L.: *La política urbana en un marco macroeconómico*, Banco Central Hipotecario, Bogotá, 1982.

CURRIE, L.: "Los objetivos del desarrollo", *Cuadernos de Economía. Homenaje a Lauchlin Currie*, Universidad Nacional de Colombia, vol. XIII, no. 18-19, Bogotá, 1993.

CURRIE, L.: "La enseñanza de la economía", *Cuadernos de economía*, Universidad Nacional de Colombia, vol. XIII, no. 18-19, Bogotá, 1993.

CURRIE, L.: *Urbanización y desarrollo. Un diseño para el crecimiento metropolitano*, Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), Bogotá, 1998.

DANE: *Informalidad laboral para el total de las 13 áreas y total de cabeceras*, www.dane.gov.co.

DELGADO, M.: *Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles*, Anagrama, Barcelona, 2007.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP): *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Balance de una década. Tomo I. Marco conceptual y resultados del progreso municipal*, DNP, Bogotá, 2002.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP): "Ciudades dentro de ciudades", *Colombia 2019. Visión Colombia II Centenario*, DNP, Bogotá, 2006.

DE MATTOS, C. A.: "La descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?", *Cuadernos de Economía*, no. 14, Bogotá, 1990, pp. 173-194.

DE SOTO, H.: *El otro sendero. La revolución informal*, Oveja Negra, Bogotá, Colombia, 1987.

DE SOTO, H.: *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*, El Comercio, Lima, 2000.

DODMAN, D. y SATTERTHWAITE, D.: "Are cities really to blame?", *Climate Change. Are cities really to blame?* Urban World, Marzo, Nairobi, 2009, pp. 12-3.

ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION: *Annual Energy Outlook 2008*, Energy Information Administration, Washington, 2009.

EL SIOUFI, M.: "How construction is vital to reducing emissions", *Climate Change. Are cities really to blame?*, Urban World, Marzo, Nairobi, 2009, pp. 19-21.

ESCOBAR, A. M, GOOSSENS, M., MARTIN, A. M. y MARTIN, G. (Eds.): *Bogotá, el renacer de una ciudad*, Planeta, 2007.

FERRARI, C.: "Tiempos de Incertidumbre. Causas y Consecuencias de la Crisis Mundial", *Revista de Economía Institucional*, Universidad Externado de Colombia, julio-diciembre, Bogotá 2008.

FERRARI, C. y AMALFI, A.: "Fundamentos empresariales y económicos en la valoración de acciones. El caso de la bolsa colombiana", *Cuadernos de Administración*, Pontificia Universidad Javeriana, junio, Bogotá, 2007.

Fondo Monetario Internacional (FMI): *Previsiones de crecimiento económico*, FMI, Washington, 2009.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA): *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, UNFPA, Nueva York, 2007.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P. y VENABLES, A.: *Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional*, Ariel, Barcelona, 2000.

GARAY, L. J.: "En torno a un sistema de protección y seguridad social para la inclusión: a propósito del caso de Bogotá", en Informe de Desarrollo Humano para Bogotá: *Cómo avanzar hacia una Bogotá sin pobreza*; PNUD, Bogotá, 2007, pp. 67-90.

GARCÍA, R.: *Sistemas Complejos. Conceptos, método y fundación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, Gedisa, Barcelona, 2007.

GARCÍA SÁNCHEZ, M.: *¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá*, Universidad Nacional de Colombia y Universidad de los Andes, Bogotá, 2003.

GIRALDO, F. Y MALAVER, J. "El laberinto del pensamiento y la creación", en CASTORIADIS, C.: *Ontología de la creación*, Ensayo y Error, Bogotá, 1997.

GIRALDO, F.: "La Ciudad: la Política del Ser" y "La Nueva Constitución y la Ciudad"en GIRALDO, F.: *La política y la ciudad*, ESAP, Bogotá, 1998.

GIRALDO, F.: "Presentación", en CURRIE, L.: *Urbanización y desarrollo. Un diseño para el crecimiento metropolitano*, CAMACOL, Bogotá, 1998.

GIRALDO, F.: *Ciudad y Crisis. ¿Hacia un nuevo paradigma?*, Tercer Mundo, Bogotá, 1999.

GIRALDO, F. (Ed.): *Ciudad y complejidad.* FICA, Ensayo y error, Bogotá, 2003.

GIRALDO, F.: "Hábitat y sostenibilidad", *Ciencia y tecnología*, vol. 21, no. 2, Bogotá, 2003.

GIRALDO, F. Y TORRES, J.: *Hábitat y desarrollo humano*, UN-HABITAT, Bogotá, 2004.

GIRALDO, F., GARCÍA, J., BATEMAN, A. Y ALONSO, A.: *Hábitat y pobreza. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la Ciudad*, UN-Habitat, Bogotá, 2006.

GIRALDO, F.: "La mano invisible del Estado", en PNUD: *El uso del suelo. Un gran desafío para Bogotá*, Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, no. 4, PNUD, Bogotá, 2007.

GIRALDO, F. Y VELÁSQUEZ, E. (eds.): *Hábitat y seguridad urbana. Tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad*, Alcaldía Mayor de Bogotá, UN-Habitat, PNUD, Bogotá, 2009.

GONZÁLEZ, M. J.: *Políticas y estrategias urbanas. La distribución del espacio privado y público en la ciudad*, Fundamentos, Madrid, 2000.

GOUËSET, V.: *Bogotá. Nacimiento de una metrópoli. La originalidad del proceso de concentración urbano en Colombia en el siglo XX*, Tercer mundo, Bogotá, 1998.

HOLLIS, C. Y SYRQUIN, M.: *La estructura del crecimiento económico. Un análisis para el periodo 1950-1970*, Banco Mundial, Tecnos. Madrid, 1978.

HOLLIS, C., SHERMAN, R. Y SYRQUIN, M.: *Industrialización y desarrollo. Estudio comparativo entre países*, Trillas, Madrid, 1991.

KOOLHAAS, R.: *Delirio de Nueva York. Un manifiesto retroactivo para Manhattan*, Gustavo Gili, Barcelona, 2004.

KOOLHAAS, R.; *La ciudad genérica*, Gustavo Gili, Barcelona, 2007.

KRUGMAN, P.: *Geografía y comercio*, Antoni Bosch, Barcelona, 1992.

KRUGMAN, P.: *La organización espontánea de la economía*, Antoni Bosch, Barcelona, 1997.

KRUGMAN, P.: *Desarrollo, geografía y teoría económica*, Antoni Bosch, Barcelona, 1997.

KRUGMAN, P.: *Vendiendo prosperidad. Sensatez e insensatez económica en una era de expectativas limitadas*, Ariel, Barcelona, 2000.

KRUGMAN, P.: *El internacionalismo moderno. La economía internacional y las mentiras de la competitividad*, Crítica, Barcelona, 2004.

KRUGMAN, P.: *Después de Bush. El fin de los 'neocons' y la hora de los demócratas*, Crítica, Barcelona, 2008.

MALONEY, W.: "Informality revisited", *World Development*, vol. 32-7, Washington, 2004.

MANIN, B.: *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1997.

MARSHALL, A.: *Principios de economía*, Aguilar, Madrid, 1957.

MEADOWS, D., RANDERS, J. Y MEADOWS, D.: *Los límites del crecimiento 30 años después*, Galaxia Gutemberg, Barcelona, 2006.

MEERT, H.; BENJAMINSEN, L.; CABRERA, P.; DANDOLOVA, I.; FERNÁNDEZ, E.; FILIPOVIC, M., HRADECKY, I.; KOCH-NIELSEN, I.; MAAS, R.; RUBIO, M. J.; ZIDI, D.: *L'évolution des Profils des Sans-abris. Une dépendance persistante à l'égard des services d'urgence en Europe. Qui et Pourquoi?,* Observatoire Européen sur le Sans-abrisme, Bruselas, 2005.

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO, VICEMINISTERIO DE VIVIENDA, DESARROLLO URBANO Y AGUA POTABLE (VDUAP): *Ciudad y ciudadanía*, Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de VDUAP, Bogotá, 1995.

MITCHELL, W.: *E-topía. Vida urbana, Jim; pero no la que nosotros conocemos*, Gustavo Gili, Barcelona, 2001.

MONGIN, O.: *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*, Paidós, 2006.

MORIN, E.: *Introducción al pensamiento complejo*, Gedisa, Barcelona, 2007.

MOUFFE, C.: "Deconstrucción, pragmatismo y la política de la democracia", en MOUFFE, C. (comp.): *Deconstrucción y pragmatismo*, Paidós, Buenos Aires, 1998.

NORTH, D.: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1995.

NORTH, D.: *Para entender el proceso de cambio económico*, Norma, Bogotá, 2007.

NOZICK, R.: *Anarquía, Estado y utopía*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1988.

NUSSBAUM, M.: *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, Paidós, Barcelona, 2007.

LEFEBVRE, H.: *El derecho a la ciudad*, Península, Barcelona, 1969.

LEFEBVRE, H.: *La production de l'espace*, Anthropos, Paris, 1974.

LEFEBVRE, H.: *Espacio y política*, Península, Barcelona, 1976.

LOVELOCK, J.: *Las edades de Gaia*, Tusquets, Barcelona, 1993.

LOVELOCK, J: *La venganza de la tierra. La teoría de Gaia y el futuro de la humanidad*, Planeta, Madrid, 2007.

Organización Internacional del Trabajo (OIT): *Tendencias mundiales de empleo 2009*, OIT, Ginebra, 2009.

Organización de las Naciones Unidas (ONU): *The Millennium Development Goals Report 2007*, PNUD, Nueva York, 2007.

Organización de las Naciones Unidas (ONU): *World Urbanization prospect*, 2008, División de Población, ONU, Nueva York, 2008.

PÍNDARO: *Obras completas*, Cátedra, Madrid, 1988.

PIPITONE, U.: *Ciudades, Naciones, Regiones. Los espacios institucionales de la modernidad*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 2003.

Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR): *Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia. Respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención*, PMA y CICR, Bogotá, 2007

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): I*nforme Nacional de Desarrollo Humano. El conflicto, callejón con salida*, PNUD, Bogotá, 2003.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe sobre la Democracia en América Latina*, PNUD, Nueva York, 2004.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe de Desarrollo Humano 2008. La lucha contra el cambio climático. Solidaridad en un mundo dividido*, PNUD, Nueva York, 2008.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe de Desarrollo Humano 2008. Bogotá, una apuesta por Colombia*, PNUD, Bogotá, 2008.

POLANYI, K.: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 2001.

PORTES, A. y HALLER, W.: *La economía informal*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

PORTES, A., CASTELLS, M. y BENTON, L. A.: *The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1998.

PRUD'HOMME, R.: "The dangers of descentralization", *The World Bank Research Observer*, vol. 10, no. 2, Agosto, Whasington D. C., 1995.

RAWLS, J.: *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 2006.

REPÚBLICA de COLOMBIA: Constitución Política, 1991.

REPÚBLICA de COLOMBIA: Ley 60 de 1993.

REPÚBLICA de COLOMBIA: Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. *El salto social*, Bogotá, 1994.

REPUBLICA de COLOMBIA: Ley 388 de 1997.

REPUBLICA de COLOMBIA: Ley 617 de 2000.

REPUBLICA de COLOMBIA: Ley 715 de 2001

REPUBLICA de COLOMBIA: Acto legislativo 01 de 2001.

REPUBLICA DE COLOMBIA: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. *Estado Comunitario. Desarrollo para todos*, Bogotá, 2006.

REPÚBLICA DE COLOMBIA: Decreto 4466 de 2007.

REYES, A.: *Viabilidad de un seguro de desempleo para Colombia. Algunas reflexiones y cálculos preliminares*, MERDP, Bogotá, 2007.

RODRÍGUEZ CASTILLO, A., Y ARIAS LEÓN, E.: "Análisis sectorial. Empleo informal en Bogotá D. C.", *Revista de Desarrollo Social en Bogotá*, Secretaría de Hacienda Distrital, no. 1, Bogotá, Colombia, 2006.

ROEVER, R.: "Looking at informal employment in Latin America"; *Habitat Debate. A look at the urban informal economy*, vol. 13, no. 2, UN-Habitat, Nairobi, 2007,

SACHS, J.: *Economía para un planeta abarrotado*, Random House Mondadori, Bogotá, 2008.

SACHS, J.: "¿Podrá erradicarse la pobreza extrema?", en: PNUD: *Cooperación Sur 2005*, PNUD, Nueva York, 2005.

SASSEN, S.: "Ciudad y empresas globales", *Especial ciudades 2007. America Economía*, Santiago de Chile, 2007.

SASSEN, S.: *La ciudad global. Nueva York, Londres y Tokio*, Eudeba, 1999.

SASSEN, S.: *Sociología de la globalización*, Katz, 2008.

SCHUMPETER, J. A.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Madrid, 1984.

SEN, A. Y NUSSBAUM, M.: *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1998.

SEN, A.: *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós, Barcelona, 1998.

SEN, A.: *Development as freedom*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

SENNETT, R.: *La cultura del nuevo capitalismo*, Anagrama, Barcelona, 2007.

SHAPIRO, C. Y VARIAN, H.: *El dominio de la información. Una guía estratégica para la economía de la red*, Antoni Bosch, Barcelona, 2000.

SISTEMA DE NACIONES UNIDAS (SNU), DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) Y ACCIÓN SOCIAL: *Hacia una Colombia Equitativa e Incluyente: Informe de Colombia Objetivos de Desarrollo del Milenio*, DNP, SNU, Acción Social, Bogotá, 2006.

SMITH, A.: *La riqueza de las naciones*, Alianza, 2001.

Sociedad Colombiana de Arquitectos (SCA): *XXI Bienal colombiana de arquitectura 2008. Construyendo valor con la poética del lugar*, SCA, Bogotá, 2008.

STIGLITZ, J.: *La economía del sector público*, Antoni Bosch, Barcelona, 2002.

STRAUSS, L.: *La ciudad y el hombre*, Katz, Buenos Aires, 2006.

THOMPSON, W. S. y THOMLINSON, R.: *Problemas demográficos. Controversia sobre el control de la población*. Diana, México D. F., 1969.

TOURRAINE, A.: *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: el destino del hombre en la Aldea Global*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1997.

TUCÍDIDES: *Historia de la guerra del Peloponeso*, Alianza, Madrid, 1989.

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT): *The Vancouver Declaration on Human Settlements*, UN-Habitat, Vancouver, 1976.

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT): *The Estambul Declaration. The Habitat Agenda Goals and the Principles, Commitments and the Global Plan of Action*, UN-Habitat, Estambul, 1996.

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT): "Estudio de necesidades hábitat", en CASASFRANCO, M. V. y ARCOS, O.: *10 años de metrovivienda*, *Modelos de gestión del suelo, vivienda y hábitat* , Metrovivienda, Bogotá, 2003, pp. 81-105.

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT): *Formulación y aplicación de la ley 388 de 1997 en Colombia. Una práctica colectiva hecha realidad*, UN-Habitat, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Escuela Superior de Administración Pública, y Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular. Bogotá, 2005.

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT): *Innovative policies for the urban informal economy*, UN-Habitat, Nairobi, 2006.

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT): *State of the world cities 2008-2009.Harmonious Cities*, UN-Habitat, Nairobi, 2008.

UN-HABITAT Y UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO: *Guía para la prevención loca. Hacia políticas de cohesión social y seguridad urbana*, UN-Habitat, Santiago de Chile, 2009.

UNIVERSIDAD DE VANDERBILT: *Cultura política de la democracia en Colombia 2008. El impacto de la gobernabilidad*, Universidad de Vanderbilt, 2009.

VELÁSQUEZ, E. (Compilador): *Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia en Bogotá. Primeros resultados*, UN-Habitat, Bogotá, 2008.

VELÁSQUEZ, F.: "La participación y el derecho a la ciudad", en: VELÁSQUEZ, F. (ed.): *Conversaciones sobre el Derecho a la Ciudad*, Fundación Foro Nacional por Colombia, Instituto Francés de Estudios Andinos, Bogotá, 2007, pp. 59-66.

YUSUF, S. Y NABESHIMA, K.: "Optimizing Urban Development", en: BANCO MUNDIAL: *China Urbanizes. Consequences, strategies and policies*, Banco Mundial, Washington, 2008.

WARSH, D.: *El conocimiento y la riqueza de las naciones. El enigma del crecimiento económico, su historia y su explicación moderno*, Antoni Bosch, Barcelona, 2008.

WRIGHT, R.: *Nadie pierde. La teoría de juegos y la lógica del destino humano*, Tusquets, Barcelona, 2005.

www.unhabitat.org
www.unhabitat-rolac.org
www.ocde.org/da

URBANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO

ANEXOS ANEXOS ANEXOS ANEXOS ANEXOS ANEXOS ANEXOS

POLÍTICAS PARA UN MUNDO DE CIUDADES

ANEXOS

ANEXO I

La Consecución de los Objetivos del Milenio en Bogotá por Localidades[1].

Como se vio en el sexto capítulo de este libro, cuando se analiza la situación general de Bogotá con respecto a los ODM se puede apreciar que la ciudad se encuentra cerca de cumplir gran parte de las metas. No obstante, si se mira más a fondo, existen importantes diferencias territoriales entre las distintas localidades que la conforman, acentuándose que en algunas localidades se está aún lejos de cumplir con el compromiso de erradicación de la pobreza y de permitirle a su población tener mayores oportunidades. A continuación se hace un repaso de cada uno de los indicadores del milenio a nivel de localidad y se exponen las metas que en nuestra opinión la ciudad debería cumplir.

ODM 1: ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE

Meta Universal: (1) Reducir a la mitad, entre 2003 y 2015 el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a la línea de indigencia de la ciudad. (2) Reducir a la mitad, entre 2003 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

Metas Colombia: (1) Reducir de 53.8 a 28.5% el porcentaje de personas en pobreza; (2) Reducir de 20.4 a 8.8% el porcentaje de personas que vive en pobreza extrema; (3) Reducir de 10 a 3.0% los niños menores de 5 años con peso inferior al normal; (4) Reducir de 17 a 7.5% las personas que están por debajo del consumo de energía mínima alimentaria.

Metas Bogotá: (1) Reducir de 38.58% a 17.56% el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza; (2) Reducir de 9.97% a 4.30% el porcentaje de personas por debajo de la línea de indigencia; (3) Reducir de 10.23% a 3.06% el porcentaje de niños menores de 7 años con peso inferior al normal.

La pobreza es la manifestación de la dificultad para ejercer el control sobre la propia vida debido a capacidades y funcionamientos precarios. Pocas posibilidades en el acceso a la vivienda, a la educación, a la salud, a un empleo digno constituyen

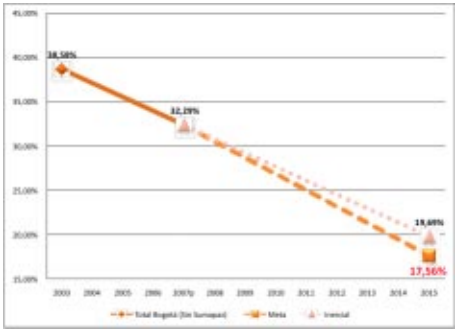
1 Los autores agradecen el apoyo de Andrés Alonso y Felipe Colmenares en la elaboración del presente anexo.

en ese sentido manifestaciones de una privación no referida meramente al ingreso, sino relacionada con el conjunto de bienes y servicios necesarios para llevar una vida compatible con la noción intuitiva de la dignidad humana.

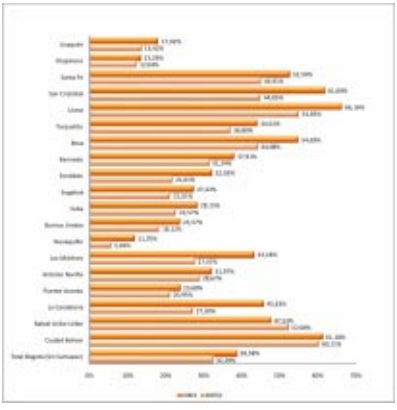
En términos políticos es útil distinguir, con todo, lo que en el libro Hábitat y Pobreza denominamos la pobreza que mata en relación con la pobreza entendida con respecto al ingreso. Para medir la pobreza así concebida se usan como referencia la línea de indigencia y la línea de pobreza. La línea de indigencia es un umbral mínimo de ingreso construido con base en el consumo mínimo de alimentos necesario para mantener un nivel de nutrientes definido, mientras la línea de pobreza incluye, además del costo de una canasta básica de alimentación, los costos de una canasta mínima de bienes y servicios que contemplan la educación, la salud, el vestuario o la vivienda, entre otros. Adicionalmente, las líneas de indigencia y de pobreza suelen incorporar algunos parámetros diferenciales, como los costos de vida de las diversas ciudades, la estructura y el ciclo del hogar, la cultura…

En el caso de la ciudad de Bogotá, de acuerdo con el DNP[2], la línea de pobreza para el año 2003 se situaba en $224.602, y para el año 2007 en $273.266 por persona. Teniendo esa línea como referencia, en el año 2003 la población que se encontraba en una situación de pobreza por ingresos alcanzaba el 38.58%, presentándose una reducción para el año 2007, cuando la pobreza era del 32.29%. La meta propuesta en esta materia para la ciudad de Bogotá es que para el año 2015 el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza no supere el 17.6%. Sin embargo, de continuar la tendencia actual la pobreza se movería en ese año en valores cercanos al 20%, siendo necesario redoblar, por tanto, los esfuerzos hasta ahora realizados.

2 DNP; SNU. *Hacia una Colombia Equitativa e Incluyente: Informe de Colombia Objetivos de Desarrollo del Milenio.* P. 15.



Gráfica 3.1. Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza



Gráfica 3.2. Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza, según localidad.

Fuente: DANE – SDP, ECV 2003 y ECV 2007. Procesamiento: UN-HABITAT/Colombia. P: Provisional

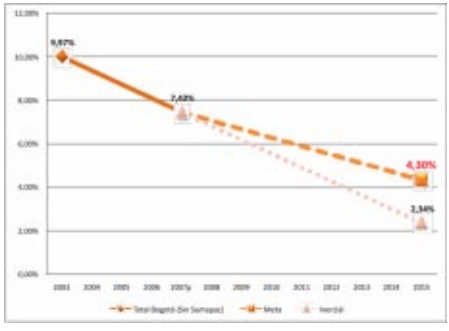
De la misma manera, se ha producido una reducción de la pobreza en la mayoría de las localidades de la ciudad, aunque se presentaron importantes diferencias entre ellas, incluyendo un aumento de ésta del 47.53% en el año 2003 al 52.08% en el año 2007 en la localidad de Rafael Uribe y una reducción del 45.53% al 27% en el mismo periodo en la Candelaria, conociendo otras localidades como Los Mártires, Fontibón, Bosa, Usme y San Cristóbal avances importantes en la reducción de la pobreza.

Por otra parte, si se observan los ingresos promedio de las personas por debajo de la línea de pobreza como una medida para ver qué tan lejos se encuentra en promedio la población de superar esta situación, se puede apreciar que en general todas las localidades han aumentado los ingresos promedio del año 2003 al año 2007. En efecto, si en el año 2003 los ingresos promedio de las personas por debajo de la línea de pobreza en Bogotá eran de $ 123.703 pesos mensuales, en el 2007 aumentaron a $160.807, lo que significa un incremento de ingresos en promedio de $ 37.134 pesos mensuales, esto es, un incremento del 30%, superior por tanto al aumento del 22% de la línea de pobreza en el mismo periodo.

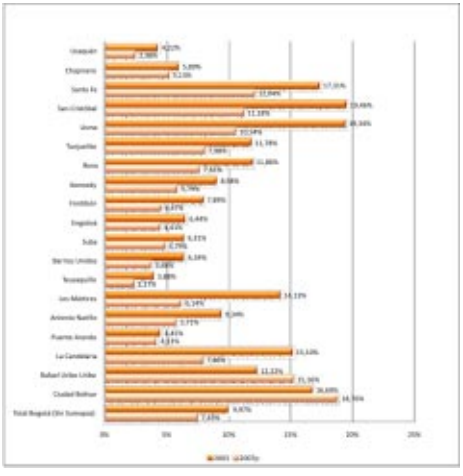
Es importante mencionar que las localidades con menores porcentajes de población en situación de pobreza, en concreto Teusaquillo y Chapinero, son aquellas cuyos pobres tienen los menores ingresos en promedio o, lo que es lo mismo, donde los pobres se encuentran más lejos de dejar de serlo.

Por su parte, la línea de indigencia para la ciudad en el año 2003 fue de $ 83.403 pesos mensuales y en el 2007 de $ 106.028 pesos mensuales. Siguiendo

estos criterios para calcular el porcentaje de personas por debajo de la línea de indigencia, Bogotá en el año 2003 tenía el 9.9% de su población por debajo de la línea de indigencia, lográndose una reducción hasta el 7.43% de 2007. Si continúa la tendencia, para el año 2015, el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza llegaría al 2.34%, logrando la meta propuesta para el 2015 de 4,30%.



Gráfica 3.4. Porcentaje de personas por debajo de la línea de indigencia



Gráfica 3.5. Porcentaje de personas por debajo de la línea de indigencia, según localidad.

Fuente: DANE – SDP, ECV 2003 y ECV 2007. Procesamiento: UN-HABITAT/Colombia. P: Provisional

Ampliando el análisis a las localidades, la que más ha reducido la indigencia es Usme, que teniendo en el año 2003 una población en indigencia del 19.34%, pasó en el 2007 al 10.54%, representando una reducción de 8.8 puntos porcentuales. En general la indigencia se ha reducido en casi todas las localidades, a excepción de Rafael Uribe Uribe, donde transitó del 12.2% en el 2003 al 15.6% en el 2007, y Ciudad Bolívar, donde de 16.6% en el 2003 creció al 18.7% en el 2007, constituyendo estas dos las que más porcentaje de indigencia tienen en la ciudad. Al igual que en el indicador pobreza, la localidad que tiene menos porcentaje de población por debajo de la línea de indigencia es Teusaquillo con el 2.27%.

En cuanto a los ingresos promedio de las personas que viven en indigencia, en casi todas las localidades han ascendido los ingresos promedio, a excepción de La Candelaria donde se redujeron levemente sus ingresos en $ 835 pesos con un ingreso promedio en el 2007 de $ 40.146 pesos mensuales. La localidad con mayores ingresos promedio en el año 2007 era Bosa con $ 67.170 pesos mensuales y la de menores ingresos de los indigentes, Teusaquillo con $ 30.052 pesos mensuales.

Por otro lado, dentro de los ODM se abordan asimismo problemas de malnutrición y desnutrición asociados con una alimentación insuficiente en nutrientes debida a una oferta de alimentos inadecuada y/o de baja calidad[3], lo que en la población infantil es de particular relevancia en tanto genera dificultades en el crecimiento y la prevalencia de enfermedades cuya duración se extiende más de lo normal.

A este respecto, se suele tener en cuenta a la población de niños menores de 7 años en relación con tres tipos de indicadores de desnutrición, radicando el primero en el déficit de peso para la edad, más conocido como desnutrición global, el segundo en el déficit de talla para la edad o desnutrición crónica, que se caracteriza por generar un retardo en el crecimiento, y el último el déficit de peso para la talla o desnutrición aguda, que se define por la delgadez extrema en las personas que la sufren. Precisado lo anterior, la desnutrición global o por peso para la edad creció del 10.72 en 1997 al 12.75% en 1998, manteniéndose estable en el rango entre el 10 y el 11% desde entonces, situándose en 2005 en el 9'9%. De continuar la tendencia observada entre 1997 y 2005 en el 2015 la desnutrición global se reducirá al 8.7%, lo que es insuficiente dada la meta del 3'06% para ese mismo año.

Gráfica 2.7. Porcentaje de desnutrición en menores de 7 años

Gráfica 2.8. Porcentaje de personas con déficit de peso para la edad para menores de 7 años, según localidad.

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, D.C. SISVAN: Sistema de Vigilancia Epidemiológica, Alimentaria y Nutricional. Área de Vigilancia en Salud Pública.
/1 Desnutrición Global /2 Desnutrición Crónica /3 Desnutrición Aguda

3 DNP; SNU. *Hacia una Colombia Equitativa e Incluyente: Informe de Colombia Objetivos de Desarrollo del Milenio.* P. 37.

Por localidades, entre el 2000 y el 2005 no se observa una tendencia que indique claramente que todas están logrando avances con respecto a la desnutrición. En este sentido, la localidad con mayor desnutrición en el año 2005, San Cristóbal, con el 15.32%, vio como ésta aumentó 1.96 puntos porcentuales con respecto al 2000, mientras la localidad que presenta la menor desnutrición, Teusaquillo, con un 3.9%, alcanzó esa cifra después de no mostrar desnutrición en 2000.

En lo que hace referencia al déficit de talla para la edad, la ciudad experimentó una reducción del 15'8% en 2000 al 13'8% en el 2005. En términos de este indicador la localidad que mayor desnutrición tuvo en el 2005 fue la localidad de Usme con el 20.2%, seguida de Ciudad Bolívar con el 19.44%. La localidad con menos desnutrición de este tipo en 2005 fue Los Mártires con el 2.70%, reduciendo 13 puntos porcentuales desde el año 2000.

Por último, desde el punto de vista del déficit de peso para la talla, se aprecia un muy módico descenso en la ciudad entre 2000 y 2005 (del 5'08 al 5'03). La localidad con peor comportamiento fue Fontibón con el 8.99%, seguida de Rafael Uribe Uribe con el 6.99%, mientras que la localidad que menos porcentaje de población presentó fue Teusaquillo con el 2.32%.

ODM 2: LOGRAR LA EDUCACIÓN BÁSICA UNIVERSAL

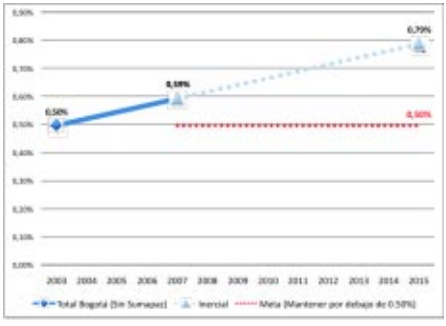
Meta Universal: Velar para que en 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

Metas Colombia: (1) Tasa de analfabetismo de 1% para personas entre 15 y 24 años; (2) Tasa de cobertura bruta del 100% para educación básica (preescolar, básica primaria, básica secundaria) y 93% para educación media; (3) Alcanzar en promedio 10,6 años de educación para la población entre 15 y 24 años; (4) Disminuir la repetición a 2,3% en educación básica y medio.

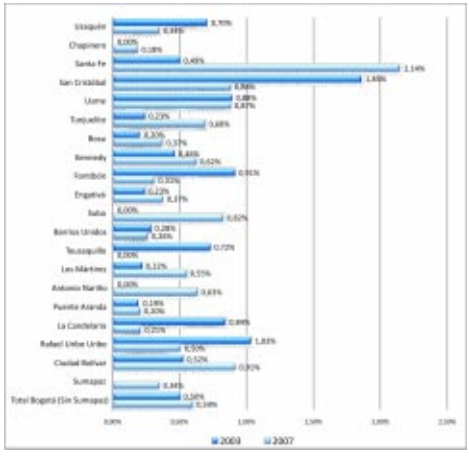
Metas Bogotá: (1) Mantener la tasa de analfabetismo de para personas entre 15 y 24 años por debajo del 0.50%; (2) Tasa de cobertura bruta del 100% para educación básica (preescolar, básica primaria, básica secundaria); (3) Alcanzar en promedio 12,5 años de educación para la población entre 15 y 24 años; (4) Disminuir la repetición en el sector oficial a 1.5%

El logro de este objetivo del milenio se encuentra en Bogotá cercano a realizarse. Con respecto al analfabetismo entre personas entre 15 y 24 años, el nivel de privación más básico en el ámbito de la educación, la ciudad ya logró la meta nacional situada en el 1%, al ubicar el indicador en el 0.59% de la población en ese rango. Sin embargo, de mantenerse la tendencia observada entre 2003 y 2007, para el año 2015 esta tasa llegará a 0.79%, no alcanzando el 0'5 propuesto como se observa en la gráfica 2.11.

A nivel de localidad los resultados muestran diferencias considerables, como se observa en la gráfica 2.12. Entre 2003 y 2007 en ocho localidades se redujo el analfabetismo: Usaquén, San Cristóbal, Usme, Fontibón, Barrios Unidos, Teusaquillo, La Candelaria y Rafael Uribe. Sin embargo, en localidades donde en el analfabetismo en el 2003 era del 0%, en el 2007 se identificaron personas que respondieron no saber ni leer ni escribir, como en Suba, Antonio Nariño y Chapinero. El caso más llamativo es el de Santa Fe, que transita de una tasa de 0.49% en el 2003 a una de 2.14% en el 2007.



Gráfica 2.11. Porcentaje de población entre 15 y 24 años que no sabe leer y escribir



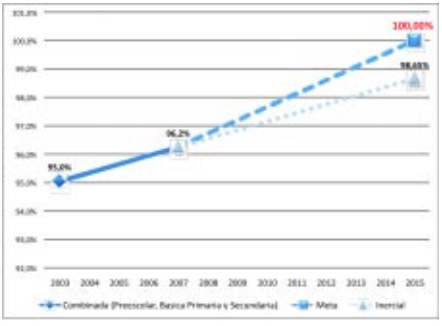
Gráfica 2.12. Porcentaje de población entre 15 y 24 años que no sabe leer y escribir, según localidad.

Fuente: DANE – SDP, ECV 2003 y ECV 2007. Procesamiento: UN-HABITAT/Colombia

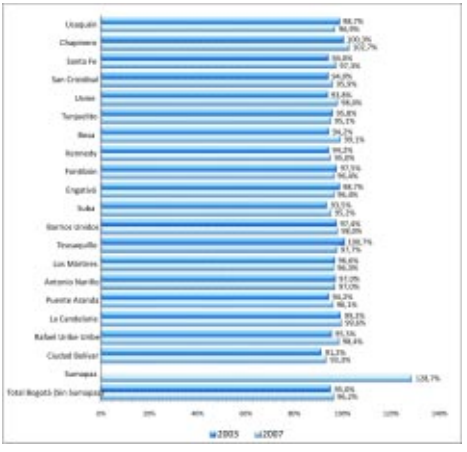
El análisis se debe completar con el estudio del acceso a la educación básica y media. El indicador de los ODM que permite abordar los niveles de acceso es el de tasa de cobertura bruta en preescolar, básica primaria y secundaria. Bogotá en los últimos años ha avanzado considerablemente en sus indicadores de acceso, llegando a tener una cobertura cercana al 100%. Entre el 2003 y 2007, la tasa de cobertura bruta pasó efectivamente del 95% al 96.2%, lo que es altamente significativo de los esfuerzos realizados dada la dificultad de lograr avances cuando los niveles de cobertura son tan elevados. Es sustancial subrayar, no obstante, que de continuar la tendencia de este periodo, en el 2015 no se alcanzaría la meta de llegar al 100%, como se observa en la gráfica 2.13.

En cuanto al comportamiento de las localidades, la que presenta la menor tasa de cobertura bruta en el 2007 fue Ciudad Bolívar con un 93.3%, aunque esto suponga

una mejora respecto al 91.2% que se apreció en el 2003. Por su parte, en el 2007 hubo siete localidades (Usaquén, Tunjuelito, Fontibón, Engativá, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño) que disminuyeron sus niveles de cobertura respecto al 2003, aunque todas continúan con niveles de cobertura bruta superiores al 95%. Finalmente, se observa que en dos localidades el indicador está por encima del 100%: Sumapaz y Chapinero. Este valor implica un problema de extraedad, derivado del hecho de que el indicador de tasa bruta se calcule como la relación entre la población que está cursando en el nivel (sin importar la edad) y la población que tiene la edad apropiada para cursar el nivel, pudiendo darse el caso de que la primera sea mayor que la segunda, que es precisamente lo que sucede en esas localidades, debiéndose, entre otras cosas, a la repetición escolar.



Gráfica 2.13. Tasa de cobertura bruta combinada (preescolar, básica primaria y secundaria)

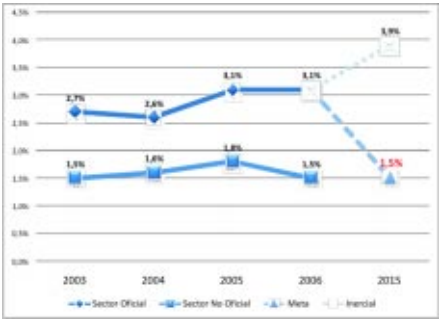


Gráfica 2.14. Tasa de cobertura bruta combinada (preescolar, básica primaria y secundaria), según localidad.

Fuente: DANE – SDP, ECV 2003 y ECV 2007. Procesamiento: UN-HABITAT/Colombia

En cuanto a la cobertura en el nivel de educación media (grados de educación décimo y once), el país se planteó lograr una cobertura del 93%, yendo así más allá de las metas convencionales planteadas en la cumbre del milenio de las Naciones Unidas. Se observa a ese respecto en la gráfica 2.13 que entre 2003 y 2007 la tasa de cobertura bruta en educación media en Bogotá pasó de 85.7% a 91.7%. Las localidades que mostraron el mayor incremento en este período son San Cristóbal, Tunjuelito, Fontibón, La Candelaria y Rafael Uribe. Las que mostraron el mayor retroceso fueron Santa Fe, Barrios Unidos, Chapinero y Bosa. La meta para Bogotá en este indicador, consistente en lograr el 100% de cobertura en educación media para el 2015, no se satisfacería de continuar la tendencia.

Por su parte, el país ha incluido también como meta en materia de educación la tasa de repitencia escolar, en tanto, de acuerdo con el primer informe nacional de ODM, "una tasa de repetición es un síntoma de falta de atención personalizada por parte de padres y docentes[4] ". En Bogotá la repetición, entre el 2003 y el 2006, ha sido superior en el sector oficial respecto al no oficial. Como se observa en la gráfica 2.17, mientras que en el sector no oficial la repetición no ha superado el 2%, en el sector oficial este nivel no ha sido inferior al 2.6%, llegando a un nivel de 3.1% en el 2006. De continuar este comportamiento, en el 2015 la tasa de repetición sería del 3.9%. Para el 2015 se debe lograr que en el sector no oficial la tasa de repetición sea como máximo igual a la de la oficial, alrededor del 1.5%. Bajo ese propósito, y a esos efectos, el ministerio a nivel nacional ha propuesto políticas de promoción automática o promoción flexible "a fin de insistir en el punto de que es importante que el niño vaya en el grado que corresponde a su edad y que el retraso escolar sea enfrentado por acciones especiales por la familia y los docentes y no sea percibido como un castigo ante la ausencia de respuesta de los niños a la exigencia escolar[5] ".



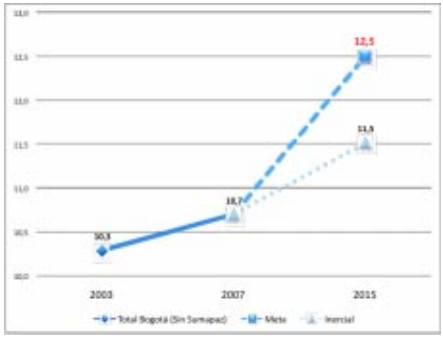
Gráfica 2.17. Tasa de repetición en el sector oficial y no oficial. Fuente: SED - Subdirección de análisis sectorial, con base en C-600 del DANE.

Finalmente, los años de educación constituyen un indicador que permite vislumbrar el desarrollo del sistema educativo y, de manera implícita, el acceso que ha otorgado a los habitantes de la ciudad y la calidad del mismo. A nivel nacional se ha impuesto la meta de obtener 10.6 años promedio de educación por persona. En Bogotá esta meta ya se alcanzó en el 2007, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de ese mismo año, siendo recomendable que la ciudad sea en todo caso más ambiciosa, imponiéndose alcanzar para el 2015 el promedio de 12.5 años de educa-

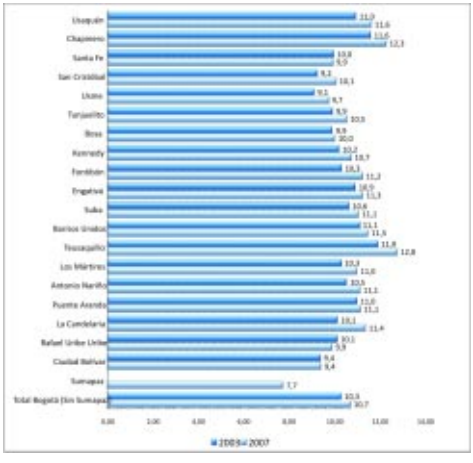
4 DNP; SNU. *Hacia una Colombia Equitativa e Incluyente: Informe de Colombia Objetivos de Desarrollo del Milenio.* P. 75.
5 Ibid

ción, aunque para ello se requieren esfuerzos adicionales, dado que de continuar con la tendencia que se dio entre el 2003 y 2007 la población de la ciudad tendrá en promedio 11.5 años de educación en 2015.

Las diferencias entre localidades se exponen en la gráfica 2.19. Entre el 2003 y 2007, en la mayoría de localidades se incrementaron los años promedio de educación, conociendo Santa Fe y Rafael Uribe leves reducciones. Las dos localidades que tenían la población con más años de educación en 2007 son Teusaquillo y Chapinero, con 12.8 y 12.3 años en promedio. Por otro lado, se observa que en ese mismo año todas las localidades menos Sumapaz contaban con población que tiene en promedio valores por encima de 9.4 años de educación.



Gráfica 2.18. Años promedio de educación.



Gráfica 2.19. Años promedio de educación, según localidad.

Fuente: DANE – SDP, ECV 2003 y ECV 2007. Procesamiento: UN-HABITAT/Colombia

2.1.3. ODM 3: PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS Y LA AUTONOMÍA DE LA MUJER

Meta Universal: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente en 2005, y en todos los niveles de enseñanza antes de finales de 2015

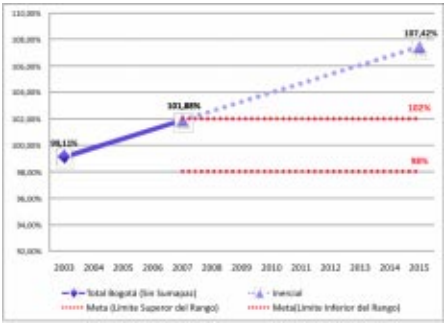
Metas Colombia: (1) Desarrollar con una periodicidad de al menos cinco años, la medición de la magnitud y características de la violencia de pareja en el país y definir las metas anuales de reducción; (2) Implementar y mantener operando una estrategia intersectorial de vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar, específicamente de la violencia de pareja contra la mujer en el 2015; (3) Incorporar y mantener el seguimiento a la equidad de género en materia salarial y calidad del empleo en el marco del sistema de información sobre calidad y pertinencia del Sistema nacional de formación para el trabajo; (4) Incrementar por encima del 30% la participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público.

Metas Bogotá: (1) Mantener una relación de 100% (o cercana) entre mujeres y hombres que estudian (2) Lograr que al menos 50% de los cargos en el sector formal de la economía sean para mujeres; (3) Lograr que las mujeres tengan al menos el 50% de los cargos en las alcaldías locales.

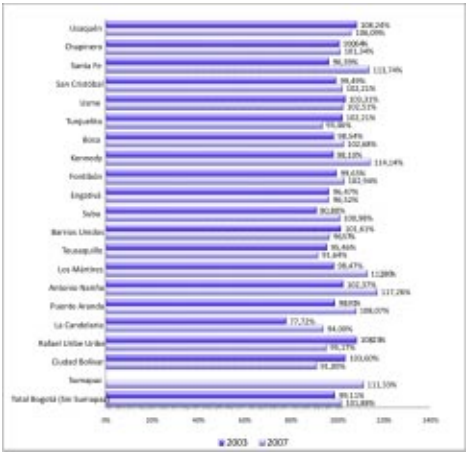
La disparidad que surge entre hombres y mujeres en diferentes dimensiones de la vida es lo que se conoce como desigualdad de género. Las políticas deben procurar generar las condiciones para lograr reducir estas disparidades dada su desventajosa incidencia sobre las capacidades tanto de los hombres como de las mujeres. En el marco de los ODM, la lucha por cumplir este objetivo se centra, mundialmente, en las situaciones que surgen en los sitios de trabajo y en los temas relacionados con el acceso igualitario a la educación, enfocándose en Colombia en reducir la violencia intrafamiliar y en mejorar las condiciones laborales de las mujeres, omitiendo así la dimensión educativa.

La ciudad de Bogotá se propone abordar por su parte las problemáticas educativa y laboral. Con respecto a lo primero, se ha construido un indicador que muestra el coeficiente entre mujeres y hombres que estudian, de forma que una relación superior al 100% indica que existen más mujeres que hombres estudiando, ocurriendo lo contrario si el indicador es inferior al 100%. La gráfica 2.20 señala la relación entre mujeres y hombres que se encuentran estudiando en Bogotá, situándose en 2003 y en 2007 en el 99. 11% y 101.88%, respectivamente, estos es, en valores relativamente cercanos al 100%, subrayando la inexistencia de desigualdades significativas entre hombres y mujeres con respecto a este indicador. Considerando que la meta propuesta a este respecto es mantenerse alrededor del 105, es preciso acentuar que de continuar la tendencia observada en estos dos años, este indicador tomaría un valor del 107.42%.

En lo que hace referencia a las localidades, se observa que algunas de ellas presentan diferencias significativas en el acceso a la educación, favorables en Antonio Nariño, Los Mártires, Kennedy y Santa Fe a las mujeres y en Ciudad Bolívar y La Candelaria a los hombres.



Gráfica 2.20. Relación mujer/hombre que estudian

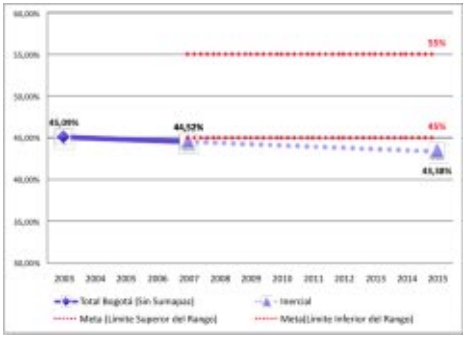


Gráfica 2.21. Relación mujer/hombre que estudian, según localidad

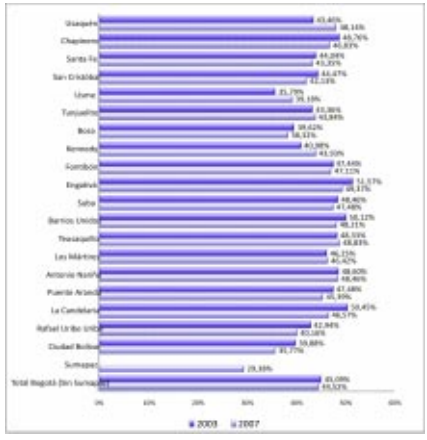
Fuente: DANE – SDP, ECV 2003 y ECV 2007. Procesamiento: UN-HABITAT/Colombia

Respecto a la desigualdad laboral, en 2003 y en 2007 los hombres han participado con más del 50% de los puestos en el sector formal. Las mujeres han tenido una presencia de 45.09% y del 44.52%, respectivamente. De continuar esta tendencia, para el 2015 las mujeres tendrán una participación del 43.38%. Como meta, deben crearse las condiciones para garantizar que las mujeres participen con niveles cercanos al 50% de los puestos del sector formal de la economía.

De la misma manera, se evidencian diferencias significativas entre las localidades, con un acceso al mercado laboral por parte de las mujeres particularmente bajo en localidades como Ciudad Bolívar, donde su participación disminuyó significativamente entre el 2003 y el 2007, Bosa y Usme.



Gráfica 2.22. Participación de las mujeres sobre el total de empleos en el sector formal de la economía



Gráfica 2.23. Participación de las mujeres sobre el total de empleos en el sector formal de la economía, según localidad.

Fuente: DANE – SDP, ECV 2003 y ECV 2007. Procesamiento: UN-HABITAT/Colombia

Para lograr mayor autonomía de la mujer, incrementar su capacidad e incidencia de decisión y responsabilidad, los objetivos del milenio se plantean aumentar asimismo la participación de las mujeres en cargos políticos decisorios. En Bogotá, a nivel intraurbano las instancias más importantes a nivel político son las alcaldías locales. Entre el 2000 y 2006 las mujeres han participado en mayor porcentaje que los hombres en dichos cargos.

Las localidades de Tunjuelito, Usme y San Cristóbal fueron en el 2006 las que tuvieron menor participación femenina en los cargos políticos de las alcaldías locales, con un porcentaje del 37.5%, el 41.03% y el 41.67%, respectivamente. En el otro extremo, las localidades con mayor participación femenina fueron Fontibón, con un 67.57%, Barrios Unidos, con un 65%, y Kennedy, con un 64.81%.

2.1.4 ODM 4: REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL

Meta Universal: Reducir en dos terceras partes, entre 2003 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.

Metas Colombia: (1) Reducir a 17 muertes por 1000 nacidos vivos la mortalidad en menores de 5 años; (2) Reducir a 14 muertes por 1000 nacidos vivos la mortalidad en menores de 1 año; (3) Alcanzar y mantener las coberturas de vacunación en 95% con el plan ampliado de inmunizaciones (PAI) para los menores de 5 años.

Metas Bogotá: (1) Reducir a 9.7 muertes por 100,000 menores de 5 años la mortalidad en menores de 5 años por neumonía; (2) Reducir a 12 muertes por 1000 nacidos vivos la mortalidad en menores de 1 año; (3) Alcanzar y mantener las coberturas de vacunación contra triple viral en 95%.

A nivel mundial se busca reducir en dos terceras partes, entre 2003 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años. En el marco de los ODM, en Colombia se han planteado tres metas relacionadas con la salud infantil bajo la convicción de que es necesario formular y poner en práctica políticas, programas y medidas de manera integral y transversal. En ese sentido, además de la mortalidad de niños menores de 5 años considerada globalmente, el país también se impuso como meta reducir la mortalidad en menores de 1 año, y alcanzar y mantener las coberturas de vacunación en el 95% para los menores de 5 años.

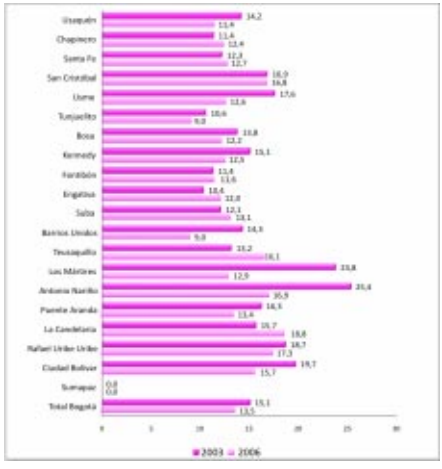
En Bogotá, la secretaría de salud mide el indicador de mortalidad en menores de 5 años contabilizando las muertes de esta población por cada 100,000 de ellos.. Entre 1998 y 2006 la reducción de esta mortalidad fue del 69%. Dada esta significativa reducción, la ciudad podría lograr un nivel considerablemente bajo (9.6 muertes por cada 100,000 habitantes menores de 5 años), superando incluso esta meta si se mantiene la tendencia actual, en cuyo caso se darían 5.9 muertes por cada 100,000 niños menores de 5 años.

Entre las localidades se encuentra que en el 2006 las que tenían el mayor número de este tipo de muertes eran Teusaquillo y Santa Fe, con tasas ambas del 27.7, aunque en la primera no se detectaron durante varios años (2002, 2004 y 2005). Las localidades que mejor comportamiento tuvieron en el 2006 fueron La Candelaria y Fontibón con ninguna muerte. El resto de localidades estuvieron entre 7 y 24 muertes por cada 100,000 habitantes menores de 5 años.

Respecto a la mortalidad infantil de menores de 1 año, la meta nacional de 14 muertes por cada 1,000 nacidos vivos fue superada en Bogotá entre el 2002 y 2006. La gráfica 2.28 muestra la serie histórica desde 1990 hasta el 2006, pudiéndose observar el tránsito de una tasa de 24.82 muertes por cada mil nacidos vivos a una de 13.5, lo que representa una reducción del 45.56%. La elevada cobertura de los partos por parte de personal calificado de salud es una de las razones por la cual se ha reducido de manera tan significativa la mortalidad infantil de menores de 1 año, indicador que se revisa en el siguiente ODM. Para Bogotá, por lo tanto, no debe ser difícil lograr una tasa de 12 muertes por cada 1,000 nacidos vivos, en tanto, de mantenerse la tendencia observada, para el 2015 Bogotá tendría una mortalidad infantil de menores de un año de 7.5 muertes por cada 1,000 nacidos vivos.

En el 2006, Usaquén, Tunjuelito, Barrios Unidos, Fontibón y Engativá ya habían logrado la meta de Bogotá, con tasas de 11.4, 9, 9, 11.6 y 12, respectivamente. Es importante tener presente que en años anteriores algunas localidades como La Candelaria, Bosa y Chapinero presentaron tasas de mortalidad infantil por debajo de 12 muertos por cada mil nacidos vivos, pero para el 2006 este valor estaba por encima, subrayando de este modo la relevancia no solo de alcanzar la meta, sino de sostener los avances que se van obteniendo.

Gráfica 2.28. Tasa de mortalidad infantil por 1,000 nacidos vivos



Gráfica 2.29. Tasa de mortalidad infantil por 1000 nacidos vivos, según localidad

Fuente: Defunciones por ocurrencia 1987 a 1997. SDS Estadísticas Vitales. 1998 a 2006 DANE. Defunciones por residencia. Certificado de Defunción. Sistema de Estadísticas Vitales. NOTA: Los datos del 2006 son preliminares

Para lograr disminuir la mortalidad en los menores, es fundamental consolidar modelos que garanticen y den seguimiento a la vacunación y detección de enfermedades en la población entre 0 y 5 años. En la ciudad, y en general en el país, la vacunación contra triple viral, que se aplica en una solo dosis al cumplir un año de edad, hace parte del Plan Ampliado de Inmunizaciones. De acuerdo con datos de la Secretaría Distrital de Salud, entre el 2003 y el 2006 la cobertura de vacunación de triple viral ha estado alrededor de 80%, como se evidencia en la gráfica 2.30. La meta a nivel nacional es llevar este porcentaje a por lo menos el 95%, siendo conveniente que la ciudad dadas sus posibilidades fije una meta más ambiciosa, cercana al 100%.

Gráfica 2.30. Cobertura de vacunación de Triple Viral. Fuente: Secretaría Distrital de Salud con Base en las Proyecciónes de Población del DANE

2.1.5. ODM 5: MEJORAR LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

Meta Universal: Reducir, 2003 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes

Metas Colombia: (1) Reducir la tasa de mortalidad materna a 45 muertes por cien mil nacidos vivos; (2) Incrementar a 90% el porcentaje de mujeres con cuatro o más controles prenatales; (3) Incrementar la prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa y entre la población de 15 a 19; (4) Detener el crecimiento del porcentaje de adolescentes que han sido madres o están en embarazo, manteniendo esa cifra por debajo del 15%; (5) Reducir la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino a 5.5 por cien mil mujeres.

Metas Bogotá: (1) Reducir la tasa de mortalidad materna a 42.9 muertes por cien mil nacidos vivos; (2) Incrementar a 95% la tasa de uso de métodos anticonceptivos modernos en mujeres en unión; (3) Detener el crecimiento del porcentaje de adolescentes que han sido madres o están en embarazo, manteniendo esa cifra por debajo del 15%;

La importancia de la salud materna y, más concretamente, de la supervivencia durante la gestación y a los 42 días posteriores al nacimiento, se explica porque la incapacidad de asegurarlo manifiesta de altos niveles de pobreza, pocos o nulos estudios en la población, sistemas de seguridad social ineficientes, exclusión social y bajo desarrollo en general.

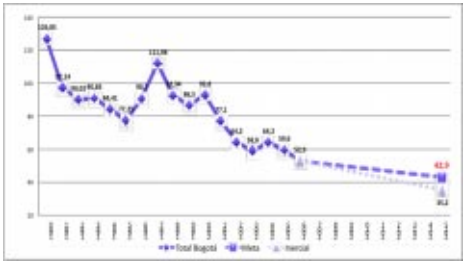
En línea con la meta universal, Colombia se ha planteado reducir la mortalidad materna y disminuir la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino, considerando adicionalmente el porcentaje de mujeres con controles prenatales como indicador de la adopción de medidas preventivas oportunas. Es capital señalar que estos propósitos se inscriben en el marco general de mejorar la salud sexual y reproductiva, en el entendido de que una sexualidad sin riesgos implica incrementar el uso de métodos anticonceptivos modernos, teniendo como objetivo complementario detener el embarazo en adolescentes.

En Bogotá la mortalidad materna ha experimentado una reducción significativa entre 1990, cuando por cada 100,000 nacidos vivos 126.85 mujeres morían, y el 2006, en el que 52'6 mujeres decidían por cada 100,000 nacidos vivos, ilustrando una reducción en el periodo del 58%. A pesar de esto, los niveles de muertes maternas en la ciudad aún son altos comparados con los observados en países como Francia (4), Suecia (4) y Chile (16)[6]. Los avances pueden continuar a través del incremento de la cobertura de atención en salud prestada con criterios de calidad y aumentando los controles prenatales. De seguir la tendencia observada en estos años, la mortali-

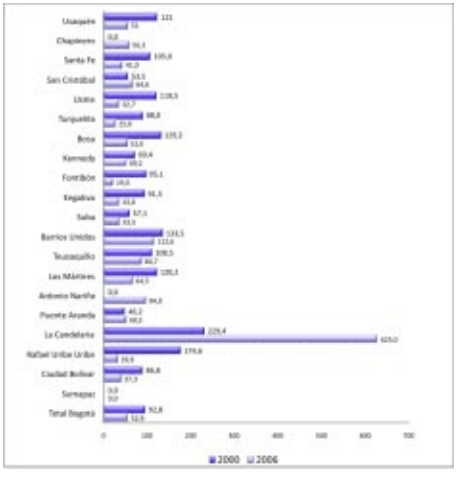
6 Los datos provienen de la base de datos del Banco Mundial, World Development Indicators y son datos de 2005.

dad materna en el 2015 será en la ciudad de 35,2 muertes por cada 100,000 nacidos vivos, esperándose que se reduzcan a no más de 42.9.

La gráfica 2.31 muestra datos a nivel de localidad para 2003 y 2006. Aunque solamente se muestran datos para estos dos años, se dispone de la serie completa. Las localidades que presentaron en promedio el mayor número de muertes maternas fueron Barrios Unidos (122) y La Candelaria (310), desviándose significativamente de lo observado en las otras localidades, siendo por ello conveniente establecer sus razones. Por su parte, las localidades con mejores resultados son Fontibón (25), Mártires (31) y Tunjuelito (36).



Gráfica 2.31. Tasa de mortalidad materna por cada 100,000 nacidos vivos



Gráfica 2.32. Tasa de mortalidad materna por cada 100,000 nacidos vivos, según localidad

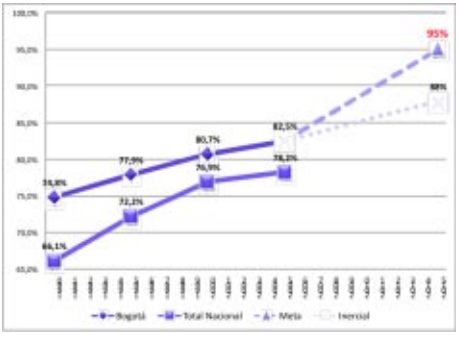
Fuente: Defunciones por ocurrencia 1987 a 1997. SDS Estadísticas Vitales. 1998 a 2006 DANE. Defunciones por residencia. Certificado de Defunción. NOTA: Los datos del 2006 son preliminares

El uso de métodos anticonceptivos modernos, como el preservativo, las pastillas, el DIU, los implantes vaginales, la esterilización, o la jalea, es prioritario para mejorar la vida sexual y reproductiva, en el sentido de que permite reducir, en todos los casos, los riesgos de embarazos no deseados y, en algunos, como el preservativo, la transmisión de enfermedades sexuales. Las campañas informativas y de orientación con énfasis en la población adolescente son a esos efectos un instrumento efectivo para aumentar su uso.

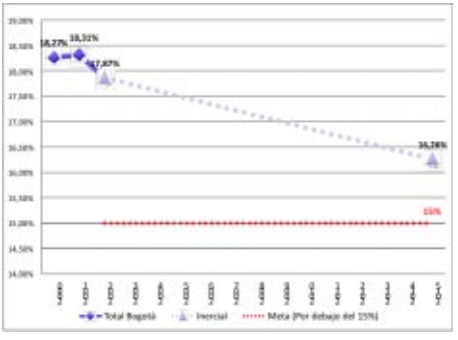
De acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía (ENDS), si el 74'8% de las mujeres que se encontraban en unión en la ciudad usaban en 1990 anticonceptivos,

7 puntos porcentuales por encima del valor nacional (ver gráfica 2.33), entre esa fecha y el 2005 la evolución del país fue mejor que la de Bogotá, con un diferencial de 8 puntos (del 18% al 10%) en su crecimiento.

El embarazo de la población adolescente es de particular relevancia, al introducir responsabilidades a una edad en la que no se disponen usualmente de las capacidades personales y laborales convenientes para asumirlas, siendo éste además su expresión, al ser especialmente vulnerables las mujeres de más bajos recursos. En la gráfica 2.33 se muestra que en Bogotá el porcentaje de mujeres adolescentes entre 10 y 19 años que han tenido hijos alcanza el 17.87%. A nivel nacional y para Bogotá se plantea llevar el porcentaje de mujeres adolescentes embarazadas por debajo del 15%.



Gráfica 2.32. Mujeres en unión que usan métodos anticonceptivos actualmente. Fuente: encuesta nacional de demografía y salud (ENDS 1990 - 2005), profamilia



Gráfica 2.33. Proporción de nacimientos en mujeres adolescentes de 10 a 19 Años. Fuente: Dane. certificado de nacidos vivos. Sistema de estadísticas vitales

2.1.6 ODM 6: COMBATIR EL VIH/SIDA Y OTRAS ENFERMEDADES

Meta Universal: (1) Haber detenido y comenzado a reducir para el año 2015 la propagación del VIH/SIDA; (2) Haber detenido y comenzado a reducir para el año 2015 la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

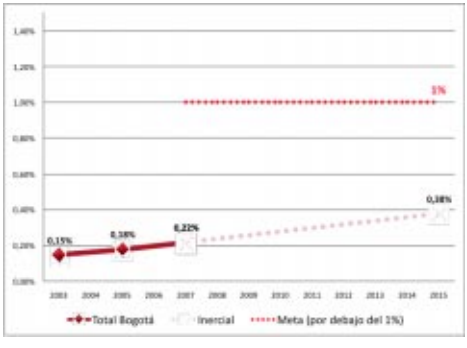
Metas Colombia: (1) Para 2015, haber mantenido la prevalencia de la infección por debajo de 1.2% en población de 15 a 49 años; (2) establecer una línea de base en el quinquenio 2005-2010 para lograr medir la mortalidad por VIH/SIDA y reducirla en 20% durante el quinquenio 2010-2015; (3) reducir en 20% la incidencia de transmisión madre hijo durante el quinquenio 2010-2015, en comparación con el quinquenio 2005-2010; (4) para 2010, aumentar en 15% la cobertura de terapia antirretroviral a las personas que la requieran, y para 2015, elevar esta cobertura en 30%.

Metas Bogotá: (1) Mantener la prevalencia de la infección por debajo del 1%; (2) Reducir la incidencia de nuevos casos de VIH a 13 casos por cada 100,000 habitantes; (3) lograr una incidencia de malara de 5 casos por cada 100,000 habitantes.

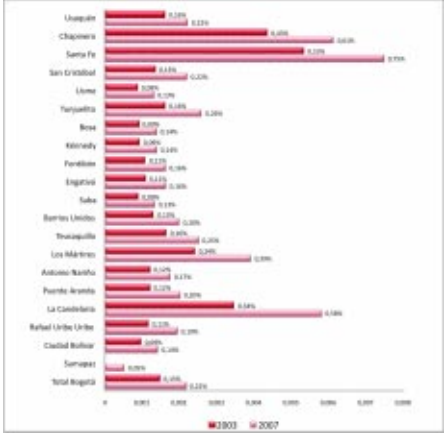
Combatir enfermedades como el VIH/SIDA es importante por su carácter potencial de pandemia, la cual implica un evidente costo en vidas. Además, su carácter incierto y desconocido, en el sentido de no existir una cura efectiva, convierte al VIH / SIDA un problema aún más agudo, pudiendo frenar procesos de desarrollo por los altos costos de los tratamientos.

En la gráfica 2.34 se muestra la prevalencia de VIH/SIDA[7] en la ciudad. Entre el 2003 y 2007 ésta se ha incrementado, pasando del 0.15% al 0.22% por cada mil habitantes. De continuar la actual tendencia, para el año 2015 la prevalencia llegará a un valor del 0.38%. De no controlarse la expansión, ésta podría estallar, situándose por encima de la meta consistente en mantenerla por debajo del 1%.

Al observar la situación de las diversas localidades, se aprecia que entre 2003 y 2007 todas conocieron un incremento. Las localidades con mayor prevalencia en el 2007 fueron Santa Fe –con el 0.75%-, Chapinero –con el 0.61%- y La Candelaria –con el 0.58%-. Ninguna está por encima del 1%, aunque Santa Fe se encuentra en niveles cercanos. Las que presentaron mejores resultados fueron Suba –con el 0.13% de prevalencia-, Bosa –con el 0.14%-, Kennedy –con el 0.14%- y Ciudad Bolívar –con el 0.14%-.



Gráfica 2.34. Prevalencia VIH/SIDA



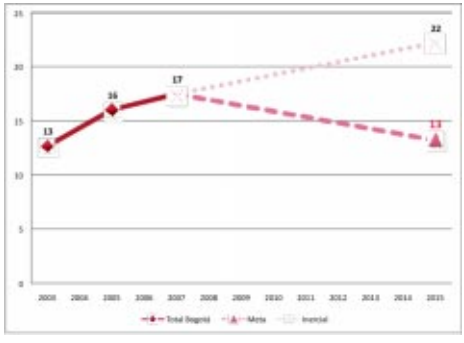
Gráfica2.35. Prevalencia VIH/SIDA, según localidad

Fuente: Secretaría de salud de Bogotá, D.C. Sistema alerta acción, SAA. Cálculos: UN-HABITAT / Colombia

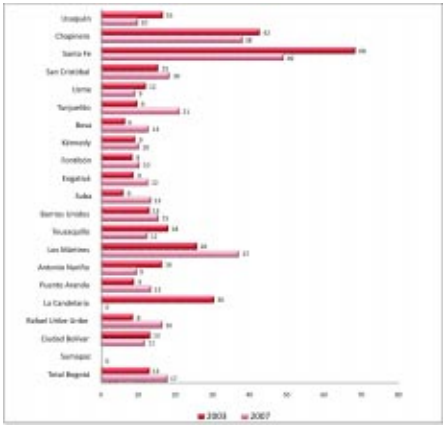
7 El dato de prevalencia no existe. Se realizó un ejercicio Estadístico que relaciona el número de personas que viven con el VIH por localidades y la mortalidad por VIH. En la realidad los datos no se pueden cotejar o no se puede saber con certeza cuántas personas viven con el VIH, los datos de este ejercicio pueden estar sobreestimados o subestimados. Esta medida de prevalencia no es oficial, existen muchos problemas para poder establecer esta medida.

La incidencia de VIH/SIDA, es decir, los nuevos casos notificados, se ha incrementado entre 2003 y 2007. La meta radica en haber detenido la expansión de la infección, lo que implica que en el 2015 no se superen los 13 nuevos casos por cada 100,000 habitantes que se presentaron en el 2003, como se observa en la gráfica 2.35.

Santa Fe, Chapinero y Los Mártires fueron las localidades con mayor incidencia por cada 100,000 habitantes en el 2007, con valores de 49, 38 y 37, respectivamente, casi tres veces superiores al promedio de Bogotá, que se ubicaba en 17 nuevos casos por cada 100,000 habitantes en el 2006. Por su parte, las localidades con mejor comportamiento fueron La Candelaria, con ningún nuevo caso, y Usme y Antonio Nariño, con 9 nuevos casos por cada 100,000 habitantes.



Gráfica 2.36. Incidencia de nuevos casos de VIH/SIDA por cada 100,000 habitantes



Gráfica 2.37. Incidencia de nuevos casos de VIH/SIDA por cada 100,000 habitantes, según localidad

Fuente: Secretaría de salud de Bogotá, D.C. Sistema alerta acción, SAA. Cálculos: UN-HABITAT / Colombia

2.1. ODM 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Meta Universal: (1) Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente; (2) Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento; (3) Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes en tugurios.

Metas Colombia: (1) Reforestar al año 30.000 hectáreas de bosques; (2) Consolidar las áreas protegidas del sistema de parques nacionales naturales, incorporando 165,000 nuevas hectáreas al sistema; (3) Eliminar para el 2010 el consumo de sustancias agotadoras de la capa de ozono; (4) Incorporar a la infraestructura de acueducto, por lo menos 7,7 millones de habitantes urbanos e incorporar 9,2 millones de habitantes a una solución de alcantarillado urbano; (5) Incorporar 2,3 millones de habitantes a una solución de abastecimiento de agua y 1,9 millones de habitantes a una solución de saneamiento básico incluyendo soluciones alternativas para las zonas rurales, con proporciones estimadas del 50% de la población rural dispersa; (6) Reducir a 4% el porcentaje de hogares que habitan en asentamientos precarios.

Metas Bogotá: (1) Mejorar la calidad del aire de la ciudad manteniendo los niveles de PM-10 y PST por debajo de los niveles establecidos en la normatividad vigente; (2) Mantener entre el 99.7% y el 100% el porcentaje de personas con acceso a agua potable y a saneamiento básico; (3) Reducir a 2% el porcentaje de personas en asentamientos precarios para el año 2020

Este objetivo comprende los compromisos adquiridos en materia ambiental, en cobertura de servicios públicos y de reducción de hogares en asentamientos precarios. La reciente preocupación por el calentamiento global ha generado una nueva conciencia sobre la necesidad de conservar las fuentes de riqueza naturales, bosques y recursos hídricos, sobre todo en un país como Colombia que, encontrándose en una zona tropical, es una potencia natural.

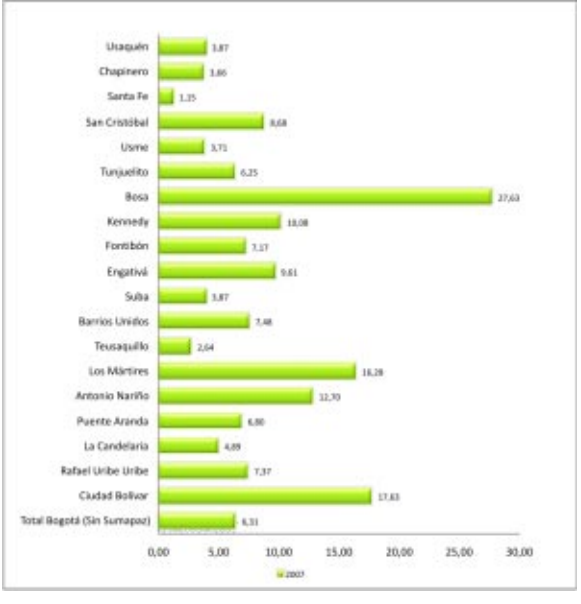
Uno de los indicadores que se tienen en cuenta es la proporción de suelo cubierta por bosques y de áreas protegidas. En el caso bogotano, Sumapaz, con el 47% del área total del Distrito y el 59% de sus bosques y áreas protegidas, una parte de su territorio perteneciendo incluso al Sistema Nacional de Parques Naturales, es la localidad más sustantiva al respecto. Localidades como Usaquén, Chapinero, Santa Fe y San Cristóbal cuentan asimismo dentro de sus límites con la reserva forestal de los cerros Orientales, contando además la localidad de Suba con los Cerros de Suba y el Cerro de la Conejera, así como con humedales, como el de Juan Amarillo y el de Guaymaral. Otras localidades con zonas en reservas, entre bosques, humedales y santuarios de fauna y flora, se pueden observar en la gráfica 2.38. En general, el 48% del área total de Bogotá está protegida, representando el 46% el área cubierta por bosques, que en el caso nacional representaba el 48% del territorio en el año 2001[8].

8 DNP; SNU. *Hacia una Colombia Equitativa e Incluyente: Informe de Colombia Objetivos de Desarrollo del Milenio.* P. 170.

Hay que tener presente en todo caso que, además de declarar éstas zonas como protegidas, deben implementarse mecanismos que permitan la conservación de la biodiversidad que en ellas habita.

Un indicador que se debe considerar al valorar tanto la biodiversidad de la ciudad como los mecanismos que ayudan a la absorción del CO_2 que ésta produce es el número de habitantes por árbol. Según el Censo de Arbolado Urbano y las proyecciones de población de la Encuesta de Calidad de Vida del Año 2007, en conjunto existe en la ciudad un árbol por cada 6,3 personas,

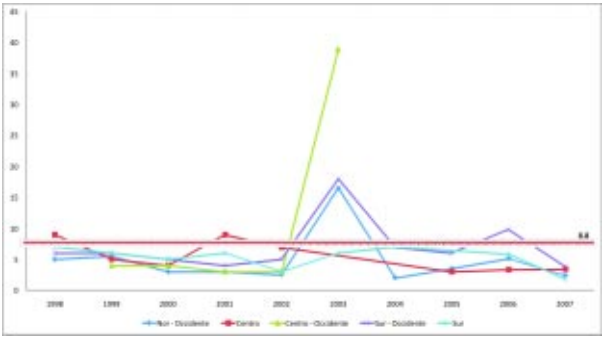
Las localidades que presentan mayor concentración de árboles por cada habitante son Santa Fe, con 1,15 personas por árbol, Usme, Teusaquillo, Suba y La Candelaria, contrastando con otras como Bosa, con 27 habitantes por árbol, Los Mártires y Ciudad Bolívar, como ilustra la gráfica 2.39.



Gráfica 2.39. Personas por árbol, según localidad. Fuente: Censo de arbolado urbano 2007, Jardín Botánico de Bogotá. Cálculo: UN - HABITAT/ COLOMBIA

Tan importante como la población de árboles es el monitoreo del aire de la ciudad[9] . Dado que no existe una estación de monitoreo en cada localidad, la medición de su calidad se realiza por sectores. El sector Norte corresponde a las localidades de Usaquén y Suba; el sector Noroccidente, a Engativá y Fontibón; el sector centro, a Chapinero, Santa Fe, La Candelaria, Barrios Unidos y Teusaquillo; el sector Centro Occidente, a Puente Aranda y los Mártires; el sector Suroccidente, a Kennedy, Bosa y Ciudad Bolívar; y el sector Sur, a Tunjuelito, Rafael Uribe Uribe, Usme, Antonio Nariño y San Cristóbal. En cada sector se calculó el promedio de cada medida arrojada por las estaciones de monitoreo al año, encontrándose que, a excepción del Norte y el Centro, los niveles del PM – 10 en la ciudad se sitúan por encima de la normatividad distrital en el año 2007.

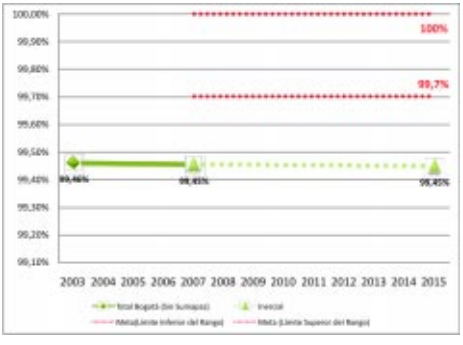
Las emisiones de dióxido de azufre, ozono y monóxido de carbono no sobrepasan, en cambio, la normatividad vigente. Como se puede observar en la gráfica 2.40, salvo en 2003, el último no ha excedido desde 1998 la norma distrital de 8,8 partículas por millón de emisiones al día, hallándose todos los sectores por debajo en 2007.



Gráfica 2.40. CO Concentración en ppm (Máximos Anuales de Datos Diarios), 1998-2007. Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente, Informe Anual Consolidado sobre niveles de concentración de Contaminantes 2005,2006. Informe Mensual de Calidad del Aire de Bogotá Diciembre de 2007. Cálculo: UN - HABITAT/ COLOMBIA. Resolución 601 Norma (Anual): 8.8 ppm

9 La Secretaría de Ambiente Distrital administra la red de monitoreo de calidad del aire que se encarga de monitorear las emisiones de PM 10, que son partículas que no superan las 10 micras, que afectan las vías respiratorias, PST que son partículas suspendidas totales de mayor tamaño al PM 10 que pueden producir efectos de baja visibilidad en el ambiente, el SO2 que es el dióxido de Azufre, el NO2, que es el dióxido de nitrógeno, el O3 que es el ozono, los cuales son gases altamente oxidantes que afectan seriamente la salud de las personas. Las normas que regulan estas partículas y emisiones son, a nivel nacional, la resolución 601 de 2006 del Ministerio del Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y a nivel distrital la resolución 1208 de 2003 del DAMA.

En lo que hace referencia a la meta de universalizar el acceso al agua potable y los servicios de saneamiento básico, Bogotá mostraba en 2003 excelentes resultados a nivel nacional[10], ya que la ciudad tenía la cobertura (de 99'4%) en servicios de acueducto que la nación estableció como meta para 2015. Es forzoso destacar, sin embargo, que entre 2003 y 2007 la cobertura no se ha ampliado, proponiéndose para la ciudad, dada su capacidad y la importancia de hacerlo, una cobertura que oscile entre el 99,7% y el 100% en las zonas urbanas. No hay que olvidar en este sentido que, aunque la mayoría de las localidades tienen coberturas mayores al 99%, destacándose Puente Aranda, con coberturas del 99,9%, las localidades de Santa Fe, con una cobertura del 97%, San Cristóbal y Ciudad Bolívar se encontraban en 2007 lejos de la meta nacional. De carácter rural, Sumapaz tan solo cuenta además con una cobertura del 54% en acueducto, ubicándose por debajo de la meta nacional (del 81%) en cobertura de este servicio a nivel rural, debiéndose hacer esfuerzos especiales para lograr que ésta aumente considerablemente su cobertura para el año 2015.



Gráfica 2.41. Proporción de población con acceso sostenible a una fuente de agua mejorada

Gráfica 2.42. Proporción de población con acceso sostenible a una fuente de agua mejorada, según localidad

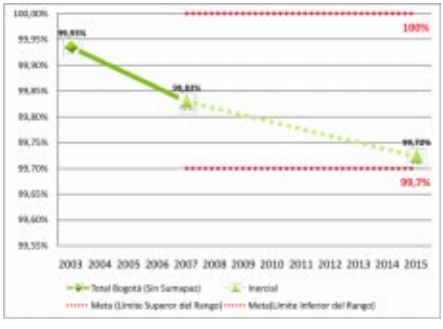
Fuente: DANE – SDP, ECV 2003 y ECV 2007. Procesamiento: UN-HABITAT/Colombia

Al igual que respecto al agua potable, con una cobertura urbana de servicio sanitario del 99'8% en 2007, la ciudad se sitúa claramente por encima del total nacional

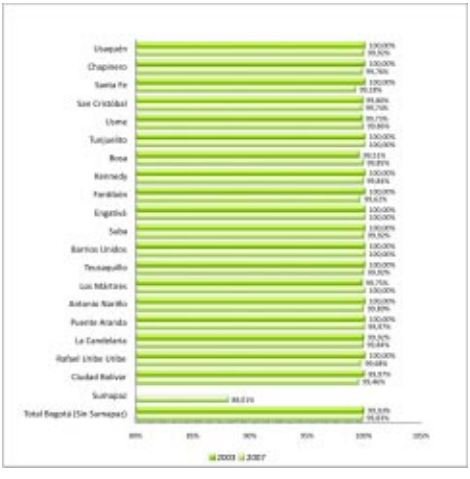
10 DNP; SNU. *Hacia una Colombia Equitativa e Incluyente: Informe de Colombia Objetivos de Desarrollo del Milenio.* P. 179 - 180.

y de la meta del 97'6% establecida a ese nivel para el año 2015. Dadas las capacidades de la ciudad, se propone no obstante como meta mantener la cobertura urbana entre el 99,7% y el 100%. Aunque todas las localidades urbanas se encuentran ciertamente por encima de la meta nacional, para alcanzar esta meta aquellas con coberturas más bajas, a saber, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar, Fontibón y Santa Fe, exigen la implementación de renovados esfuerzos. Es preciso además sostener las coberturas del 100% de localidades como Tunjuelito, Barrios Unidos y Los Mártires.

En contraste con la meta de acueducto, con una cobertura del 88% en 2007, Sumapaz se encuentra por su parte por encima de la meta nacional de cobertura rural de saneamiento básico, situada en el 70,9%, siendo preciso continuar sin embargo los esfuerzos para que esta cobertura se situe a la par de las otras localidades de la ciudad.



Gráfica 2.43. Proporción de población con acceso sanitario mejorado



Gráfica 2.44. Proporción de población con acceso sanitario mejorado, según localidad

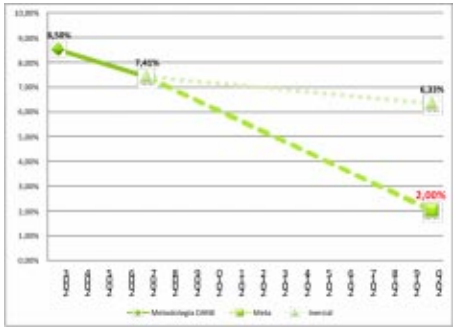
Fuente: DANE – SDP, ECV 2003 y ECV 2007. Procesamiento: UN-HABITAT/Colombia

El último indicador que tiene en cuenta este séptimo objetivo son los hogares residiendo en asentamientos precarios. Estos incluyen aquellos que presentan condiciones de estructura y servicios básicos no susceptibles de mejorar, encontrándose en déficit cuantitativo, aquellos con déficit cualitativo en términos de estructura, servicios, hacinamiento crítico y cocina, y aquellos ubicados en zonas de riesgo natural, como inundaciones y deslizamientos[11].

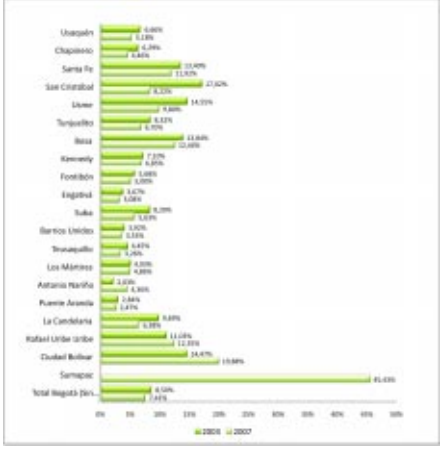
11 Ibid.

Entre el 2003 y el 2007, los asentamientos precarios en la ciudad pasaron de representar el 8,50% a hacerlo en el 7,41%, con una reducción así del 12,7% en cuatro años. Aunque sería conveniente que la ciudad abrazara el compromiso de que no superasen el 2%, de continuarse la tendencia actual Bogotá ni siquiera lograría en 2020 cumplir con la meta nacional del 4%, residiendo de hecho el 6% de los hogares en asentamientos precarios en esa fecha.

Desde el punto de vista de las localidades, con excepción de Ciudad Bolivar y Antonio Nariño, el decrecimiento de los asentamientos precarios entre los años 2003 y 2007 ha sido general, como se puede apreciar en la gráfica 2.46. A pesar de estos avances, Santa Fe, Bosa y Rafael Uribe se caracterizan todavía por la residencia de un porcentaje notable de sus hogares en asentamientos precarios, siendo esta situación más conveniente en Engativá, Barrios Unidos y Puente Aranda.



Gráfica 2.45. Proporción de hogares en asentamientos precarios



Gráfica 2.46. Proporción de hogares en asentamientos precarios, según localidad

Fuente: DANE – SDP, ECV 2003 y ECV 2007. Procesamiento: UN-HABITAT/Colombia

2.1.8. ODM 8: FOMENTAR UNA ALIANZA MUNDIAL PARA EL DESARROLLO

Meta Universal: (1) Atender a las necesidades especiales de los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo; (2) Elaborar un sistema financiero y de comercio abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio; (3) Encarar con un criterio global los problemas de la deuda de los países en desarrollo; (4) En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo; (5) En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable (6) En colaboración con el sector privado, velar por que se aprovechen los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Metas Colombia: Buena gestión de los asuntos públicos (eficiencia y transparencia) y a la reducción de la pobreza.

Metas Bogotá: (1) Reducir a la mitad el desempleo en jóvenes entre 15 y 24 años; (2) Lograr una cobertura al Sistema General de Salud del 100% (3) Lograr un suministro de medicamentos del 100% a la población por parte de la entidad de salud a la cual se está afiliado. (4) Lograr una cobertura de población con teléfono o celular entre el 95% y el 100% y triplicar el acceso a computador personal y a Internet entre el 2003 y el 2015.

Este último objetivo busca ampliar la asistencia de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo a través del aumento de la de ayuda oficial al desarrollo (AOD), el establecimiento de términos de intercambio comercial equitativos y no discriminatorios, comprometer a sus empresas privadas, en especial a las farmacéuticas y que operan en el sector de las comunicaciones y las tecnologías de la información, en la universalización del acceso a medicamentos y nuevas tecnologías, como el teléfono, el computador o internet.

La tasa de desempleo de los jóvenes entre 15 y 24 años es al respecto un indicador elocuente, al reflejar de manera privilegiada las oportunidades educativas y laborales de una sociedad.

La gráfica 2.47 ilustra la disminución de un 20% en Bogotá de la tasa de desempleo de jóvenes entre 15 y 24 años entre 2003 y 2007, transitando en concreto del 19% al 15% en esos cuatro años. Frente a la indefinición del orden nacional, se propone que la ciudad se comprometa a reducir la tasa a la mitad de la de 2003, es decir, al 9,5%, en 2015. De proseguir la tendencia, la tasa de desempleo llegará sin embargo al 11% en 2015, agravando además la crisis económica actual las perspectivas.

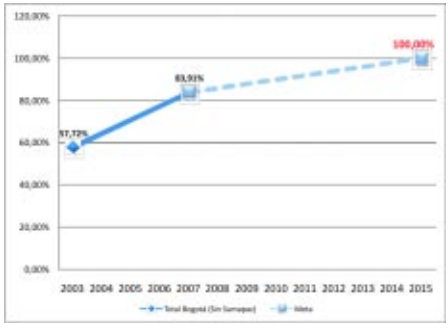
Un estudio del comportamiento de las localidades indica que, a excepción de Chapinero y Puente Aranda, donde la tasa se ha mantenido relativamente estable, ésta ha descendido en el conjunto de las localidades. Un análisis estático revela por

otra parte que mientras Barrios Unidos, Chapinero, Los Mártires, Teusaquillo, San Cristóbal y Sumapaz presentan las tasas de desempleo más módicas, oscilando entre el 9% y el 12%, Usaquén, Santa Fe, Bosa, La Candelaria, Rafael Uribe Uribe y Ciudad Bolívar, esta última con un 22'2%, constituyen las localidades con tasas más elevadas.

En cuanto a la afiliación al sistema general de salud, es decir, tanto al régimen subsidiado como al régimen contributivo, incluyendo los regímenes especiales, fundamental para el acceso a servicios de salud y medicamentos, la cobertura llegó en 2007 al 86%, conociendo un incremento del 11% desde 2003 A pesar de esta mejora, de seguir este ritmo de ampliación, el 95% de las personas contaría con servicios de salud en 2015, incumpliendo la meta nacional de que el 100% disfrute de ellos.

En este escenario, las localidades con mayor cobertura, en torno al 92%, son, como muestra la gráfica 2.50, Usaquén, Chapinero y Teusaquillo, representando Santa Fe, Sumapaz, Los Mártires y Rafael Uribe Uribe aquellas en peor situación, con una cobertura en las dos últimas inferior al 79%.

Por otro lado, la población que recibió medicamentos por parte de la entidad de salud a la que está afiliada presentó un incremento del 45%, pasando del 57% del 2003 al 83% del 2007, hasta el punto de que de continuarse la tendencia es muy probable que la meta del 100% se cumpla antes del 2015. Aunque Sumapaz, Rafael Uribe Uribe, Antonio Nariño y Kennedy presentaron coberturas superiores al 80%, Chapinero y Teusaquillo conocieron coberturas inferiores al 74%.



Gráfica 2.51. Porcentaje de población que recibió todos o algunos medicamentos de la entidad de salud a la cual está afiliado

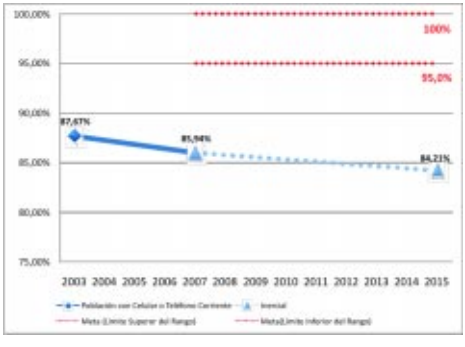
Gráfica 2.52. Porcentaje de población que recibió todos o algunos medicamentos de la entidad de salud a la cual está afiliado, según localidad

Fuente: DANE – SDP, ECV 2003 y ECV 2007. Procesamiento: UN-HABITAT/Colombia

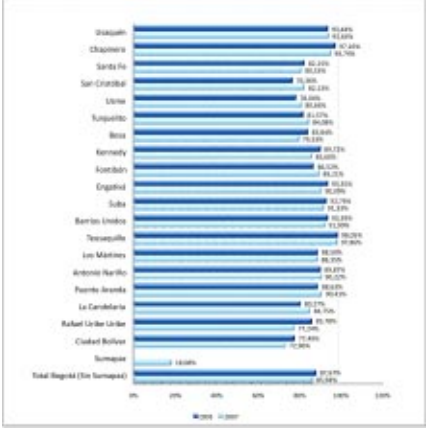
El acceso a la información es también importante en tanto permite a los países en desarrollo disponer de los mecanismos que multiplican hoy la productividad. Según distintas aproximaciones, el acceso del 100% o el 95% de la población a teléfono en la vivienda o celular es establecido como objetivo.

De manera general la ciudad ha venido presentando un mayor decrecimiento en el consumo de teléfono fijo que el correspondiente al aumento en el consumo de teléfono celular[12] reduciéndose por ello el indicador de personas con teléfono o celular del 87% en 2003 al 85% en 2007, aunque es previsible que, dadas las economías de escala de estos bienes, la cobertura llegue al 100% en 2015.

En lo que hace referencia a las localidades, Usaquén, Chapinero y Tausaquillo son, con un 93%, 94% y 97%, respectivamente, las de mayor cobertura telefónica, mientras Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar y Sumapaz, esta última con una cobertura de tan solo el 18%, son las peor situadas.



Gráfica 2.53. Porcentaje población con celular o teléfono corriente



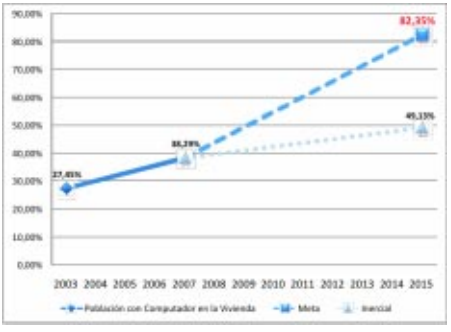
Gráfica 2.54. Porcentaje población con celular o teléfono corriente, según localidad

Fuente: DANE – SDP, ECV 2003 y ECV 2007. Procesamiento: UN-HABITAT/Colombia

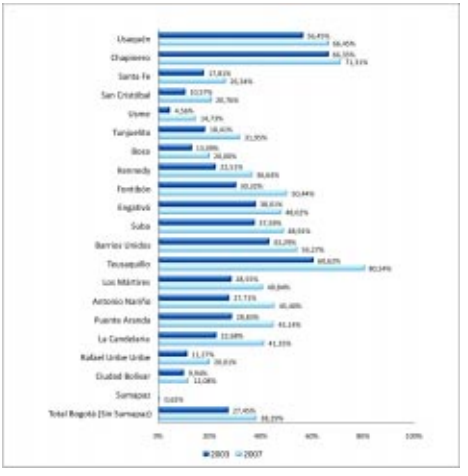
Tanto el computador como el acceso a Internet son asimismo nucleares a la hora de tener acceso a la información. Pese a que los hogares con computador en la vivienda crecieron, como refleja la gráfica 2.55, del 23% en 2003 al 38% en 2007, el objetivo de extender la cobertura al 82% es todavía lejano, dado que, de reproducirse el ritmo de los avances, ésta apenas llegaría al 49% en el 2015.

12 Entre el 2003 y el 2007 se redujo el indicador de personas con teléfono en la vivienda de un 86% a un 77% mientras que el celular pasó del 33% al 50%.

Desde la óptica de la distribución por las localidades, Teusaquillo, Chapinero y Usaquen, con un 80%, un 71% y un 61%, las que se encuentran más avanzadas, mientras en Usme o Ciudad Bolívar las tasas son exiguas.



Gráfica 2.55. Porcentaje de población con computador en la vivienda

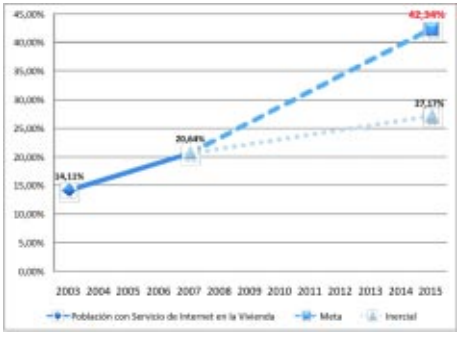


Gráfica 2.56. Porcentaje de población con computador en la vivienda, según localidad

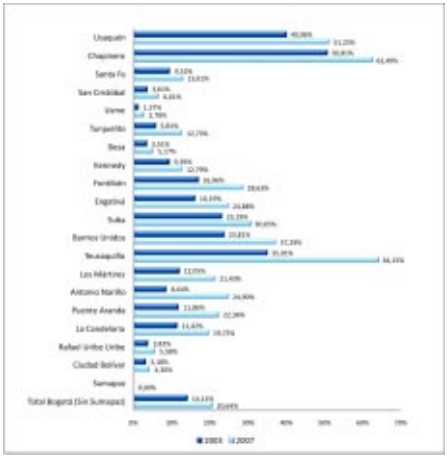
Fuente: DANE – SDP, ECV 2003 y ECV 2007. Procesamiento: UN-HABITAT/Colombia

A pesar de la evidente menor cobertura del servicio de internet que la del computador, es importante resaltar la tendencia creciente de ambas. Si en el año 2003 el 14% de los hogares de Bogotá tenía servicio de Internet, esta cifra creció hasta llegar al 20% en 2007. Aunque son sin duda sustantivos, de nuevo los avances son insuficientes ya que de continuar con la tendencia, el 27%, en lugar del 42%, como estaba previsto, de la población tendrá acceso a internet en 2015.

Cuando se analizan las coberturas en las distintas localidades de la ciudad se pueden apreciar, como viene siendo una costumbre, grandes diferencias. Mientras Teusaquillo, con el 64%, Chapinero y Usaquén son las localidades con mayor acceso a este servicio, otras, como San Cristóbal, Bosa, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar tienen coberturas por debajo del 10%, no disponiendo la localidad de Sumapaz de algún hogar con servicio de Internet.



Gráfica 2.57. Porcentaje de población con servicio de internet en la vivienda



Gráfica 2.58. Porcentaje de población con servicio de internet en la vivienda, según localidad

Fuente: DANE – SDP, ECV 2003 y ECV 2007. Procesamiento: UN-HABITAT/Colombia

ANEXO II

INDICE COMPUESTO DE OBJETIVOS DEL MILENIO PARA BOGOTÁ[13]

Para este ejercicio se utilizaron específicamente 33 de los indicadores disponibles para 19 localidades de la ciudad, excluyéndose Sumapaz debido a que no se dispone de información de ella en 2003. Estas metas se agruparon en seis índices compuestos: pobreza (6), educación (4), salud (5), hábitat (6), asistencia para el desarrollo (6) y género (6).

Se procede, en primer lugar, al análisis de cada uno de los indicadores compuestos revisando los diferentes indicadores que los componen y su ponderador. Posteriormente, se revisa la clasificación que resulta de la construcción del indicador compuesto definitivo que incluye el de pobreza, el de educación, el de salud, el de hábitat, el de asistencia para el desarrollo y el de género.

Empezando con el indicador compuesto de pobreza, la siguiente tabla contiene los indicadores incluidos en el índice de pobreza y la ponderación resultante para cada uno de ellos:

	2003	
Indicadores pobreza	Vector propio	Vector propio normalizado
Población en indigencia	0.297	23.71%
Brecha de indigencia	0.553	21.99%
Participación de los dos deciles más pobres en el ingreso total	-0.187	-12.47%
Desnutrición crónica en menores de 7 años	0.429	22.78%
Desnutrición aguda en menores de 7 años	0.427	20.48%
Desnutrición global en menores de 7 años	0.452	23.51%
Total	1.971	100.00%

Tabla 2.1

De la ponderación se puede resaltar i) el signo negativo del indicador *participación de los dos deciles más pobres en el ingreso total*, lo cual evidencia la relación inversa entre los niveles de pobreza en las localidades y los niveles de concentración de

13 Los autores agradecen el apoyo de Andrés Alonso en la elaboración de el presente anexo.

ingresos, y ii) que el resto de indicadores tienen una importancia relativa bastante similar entre sí, con un ponderador en 20,5 y 23,7%.

Con relación al indicador compuesto de educación, para su construcción se seleccionaron los indicadores que se observan en la siguiente tabla con su respectiva ponderación. De acuerdo con los resultados encontrados, el analfabetismo es la variable que tiene una mayor importancia y que permite discriminar de mejor manera la situación de una localidad en materia de educación. Los años de educación y la tasa de cobertura bruta de educación media le siguen en importancia, teniendo un ponderador de 3.53% y 7.04%, respectivamente, mientras que las tasas de cobertura bruta combinada son estadísticamente poco significativas.

	2003	
Indicadores educación	Vector propio	Vector propio normalizado
Tasa de cobertura bruta combinada	0.012	0.13%
Tasa de cobertura bruta de educación media	0.209	7.04%
Analfabetismo	0.969	89.30%
Años de educación	0.131	3.53%
Total	1.321	100.00%

Tabla 2.2

En el caso del indicador compuesto de salud, los indicadores que tienen una mayor importancia son el de mortalidad de menores de 5 años –un ponderador del 26.08%- y particularmente el de embarazo de adolescentes entre 10 y 19 años –el ponderador alcanza el 47.78%-.

	2003	
Indicadores salud	Vector propio	Vector propio normalizado
Mortalidad infantil	0.323	16.67%
Mortalidad de menores de 5 años	0.541	26.08%
Mortalidad materna	0.020	0.12%
Embarazo de adolescentes entre 10 y 19 años	0.747	47.78%
Incidencia de VIH	0.211	9.36%
Total	1.842	100.00%

Tabla 2.3

Para cuantificar el hábitat se seleccionaron seis indicadores: población con acceso a agua segura, población con saneamiento básico, población en déficit habitacional, población en zona de riesgo o foco de afectación, población utilizando combustibles sólidos, población con acceso a tenencia segura. Se observa que el indicador de déficit habitacional es el que obtiene un mayor ponderador y por lo tanto una mayor

importancia relativa. El indicador de población utilizando combustible sólido le sigue en importancia, con el alto nivel de discriminación. Aunque el signo negativo de acceso a agua mejorada no es el esperado, este valor no discrimina porque en la todas las localidades se presentaron coberturas cercanas al 100%.

	2003	
Indicadores hábitat	Vector propio	Vector propio normalizado
Población con acceso sostenible a una fuente de agua mejorada	-0.005	-12.26%
Población con acceso a saneamiento mejorado	0.000	10.99%
Población en déficit habitacional	0.666	34.60%
Población en zona de riesgo o foco de afectación	0.409	20.92%
Población utilizando combustibles sólidos	0.623	29.94%
Población con acceso a tenencia segura	0.035	15.80%
Total	1.728	100.00%

Tabla 2.4

En cuanto al indicador compuesto de la asistencia del desarrollo, se seleccionaron 6 indicadores que presentan ponderadores muy similares entre ellos, con valores alrededor del 22-26%. El único indicador que presenta un comportamiento por fuera de este rango es el de población a la que le formularon medicamentos y éstos le fueron suministrados por la entidad de salud a la cual está afiliado. De acuerdo con los resultados, este indicador tiene un efecto negativo del 20.83% dentro del compuesto.

	2003	
Indicadores de asistencia para el desarrollo	Vector propio	Vector propio normalizado
Tasa de desempleo de la gente joven entre los 15 y 24 años	0.550	23.02%
Población con computador en la vivienda	0.478	26.64%
Población con acceso a internet en la vivienda	0.653	26.45%
Población con teléfono fijo o celular	0.125	22.93%
Población a la que le formularon medicamentos y le fueron suministrados por la entidad de salud a la cual está afiliado	-0.125	-20.83%
Población afiliada al sistema general de salud	0.107	21.78%
Total	1.789	100.00%

Tabla 2.5

Finalmente, la perspectiva de género debe ser transversal en el logro de los ODM. De los indicadores que se incluyeron, los de desempleo (masculino y femenino) y los de brecha de pobreza (de hombres y mujeres) son los más relevantes. Por su parte, el índice de feminidad de la pobreza tiene un efecto negativo sobre el indicador y el de relación de mujer hombre estudiando es positivo, pero con una baja capacidad de discriminación, con un ponderador del 1.1%.

	2003	
Indicadores de género	Vector propio	Vector propio normalizado
Relación mujer hombre que se encuentran estudiando	0.004	1.15%
Índice de feminidad de la pobreza	-0.037	-13.91%
Brecha de pobreza de los hombres	0.598	30.74%
Brecha de pobreza de las mujeres	0.517	30.54%
Desempleo masculino	0.483	29.40%
Desempleo femenino	0.373	22.08%
Total	1.940	100.00%

Tabla 2.6

ANEXO III

FICHA TÉCNICA PRESUPUESTO GENERAL ADMINISTRACION GENERAL DEL DISTRITO CAPITAL GASTO TOTAL SECTORIAL 1990-2008[14]

Para la construcción de este tipo de estadística desde el año 1990 hasta el año 2008 efectuamos un proceso de estandarización año a año tomando como base el cálculo hecho para el presupuesto general del año 2008 del libro del presupuesto anual del distrito capital.

Se adoptaron los datos de gasto de funcionamiento, de servicio de la deuda, de inversión, de operación y de disponibilidad final del gasto total sectorial de la administración general del distrito capital sin incluir las transferencias a los establecimientos públicos y a empresas de los libros de presupuesto anual desde el año 1990 hasta el año 2008, agrupándolas por los sectores definidos dentro del presupuesto del año 2008 de la administración de Samuel Moreno. La siguiente tabla indica las entidades que pertenecen a cada sector:

14 Los autores agradecen el apoyo de Andrés Alonso y Felipe Colmenares en la elaboración del presente anexo.

Sector Gestión Pública: • Secretaría General • Departamento Administrativo del Servicio Civil-DASCD	Sector Planeación: • Secretaría Distrital de Planeación
Sector Hacienda: • Secretaría Distrital de Hacienda • Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital • Lotera de Bogotá • Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones -FONCEP	Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia: • Secretaría Distrital de Gobierno • Departamento Administrativo de la Defensora del Espacio Público-DADEP • Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos • Fondo de Prevención y Atención Emergencias –FOPAE • Fondo de Vigilancia y Seguridad • Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal
Sector Educación: • Secretaría de Educación del Distrito • Instituto Para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico –IDEP • Universidad Distrital Francisco José De Caldas	Sector Salud: • Secretaría Distrital de Salud • Fondo Financiero Distrital de Salud –FFDS • Empresas Sociales del Estado
Sector Integración Social: • Instituto Distrital Para la Protección de La Niñez y la Juventud –IDIPRON • Secretaría Distrital de Integración Social	Sector Cultura, Recreación Y Deporte: • Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte • Instituto Distrital de Recreación y Deporte –Idrd • Fundación Gilberto Alzate Avendaño • Orquesta Filarmónica de Bogotá • Canal Capital Ltda • Instituto Distrital de Patrimonio Cultural-IDPC
Sector Ambiente: • Jardín Botánico «José Celestino Mutis» • Secretaría Distrital de Ambiente	Sector Movilidad: • Secretaría Distrital de Movilidad • Instituto de Desarrollo Urbano –IDU • Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial • Transmilenio S.A • Fondo de Educación y Seguridad Vial -FONDATT en Liquidación
Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo: • Secretaría Distrital de Desarrollo Económico • Instituto Para la Economía Social -IPES	Sector Hábitat: • Secretaría Distrital del Hábitat • Caja de Vivienda Popular • Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos • Metrovivienda • Empresa de Renovación Urbana • Empresa de Aguas de Bogotá –ESP • Empresa de Acueducto Y Alcantarillado de Bogotá –ESP
Otras Entidades: • Concejo • Personería • Veeduría • Contraloría de Bogotá, D.C.	

A continuación se explican las transformaciones que conocieron algunas secretarías, el cambio de nombre de las entidades que las conforman o la creación de algunas nuevas.

Sector Cultura, Recreación y Deporte:

Si antes del 2007 la secretaría de Cultura, Recreación y Deporte no existía, desde el año 1990 hasta el año 1996 se incluyeron dentro de este sector La Corporación la Candelaria y el Instituto Distrital de Cultura y Turismo – IDCT, comenzándose a contabilizar el Canal Capital a partir del año 2000.

Sector Integración Social:

El departamento Administrativo de Bienestar Social pasó a denominarse Secretaría Distrital de Integración Social a partir del 2007, incluyéndose desde 1990 hasta el año 1996 el Fondo Rotatorio de Bienestar Social.

Sector Ambiente:

El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA- se incluyó dentro de estas cuentas desde al año 1991 hasta el año 2006, convirtiéndose en el 2007 en la Secretaría Distrital de Ambiente. Para el año 1990 sólo se contabiliza el presupuesto del Jardín Botánico José Celestino Mutis.

Sector Movilidad:

Si bien para el año 2007 se comenzó a contabilizar la Secretaría Distrital de Movilidad, para años anteriores se contempló que este sector estaba conformado por la Secretaría de Obras Públicas y la secretaría de Tránsito y Transporte. En el año 1990 se incluyó el Fondo Rotatorio de Laboratorio de Suelos y desde el año 1991 hasta el año 1995 se consideró el Fondo Rotatorio de la Secretaría de Obras Públicas – FOSOP. Transmilenio S.A. se comienza a contabilizar a partir del año 2001.

Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo:

Este sólo se tiene en cuenta a partir del año 2007 debido a que para años anteriores la información no está disponible.

Sector Hábitat:

La Secretaría Distrital del Hábitat sólo tiene datos de presupuesto para el año 2007 debido a su reciente creación. A partir del año 1999 se tienen en cuenta los

presupuestos de Metrovivienda y de la Empresa de Renovación Urbana. Desde el año 1996, se dispone de los presupuestos de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. Para la Empresa Aguas de Bogotá se tienen datos a partir del año 2005. La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ofrece datos de presupuesto desde el año 1990 hasta el año 2003 y la Empresa de Energía de Bogotá desde el año 1990 hasta el año 1998. La Empresa Distrital de Servicios Públicos se tiene en cuenta durante el periodo de 1990 – 1994.

Sector Salud:

El Fondo Financiero Distrital de Salud se incluye a partir del año 1993 y las Empresas Sociales del Estado a partir del año 1999. En el Periodo 1990 – 1996 se considera la Caja de Previsión Social y en el periodo 1990 -1994 el Fondo de Salud Mental.

Sector Educación:

A partir del año 1996 se toma en cuenta el Instituto Para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico – IDEP-, incluyéndose en el año 1990 el Fondo Rotatorio de la Secretaría de Educación.

Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia:

La Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos se toma en cuenta para el año 2007. El Fondo Rotatorio de Bomberos en el Periodo 1990 – 1994. El Fondo Rotatorio de Ventas Populares desde 1990 hasta 2006. A partir del año 2000 se considera el Departamento Administrativo de la Defensora del Espacio Público – DADEP. Del Fondo de Prevención y Atención Emergencias – FOPAE- se tienen datos desde el año 1992. El Departamento Administrativo de Acción Comunal pasó a llamarse en el 2007 Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal. En el Periodo 1990 – 1994 se incluyeron el Fondo de Asistencia Comunal y el Centro Distrital de Sistematización y Servicios Técnicos, incorporando para el periodo 1990 – 1993 el Fondo Rotatorio de Publicaciones.

Sector Hacienda:

Desde al año 1990 hasta el año 2006 se tuvo en cuenta dentro de este sector el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital – FAVIDI-, disponiendo de datos del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías Y Pensiones – FONCEP- sólo para el año 2007.

Otras Entidades:

La Tesorería está contabilizada del año 1990 al año 1994 y la Veeduría se tiene en cuenta a partir del año 1994.

Finalmente, los gastos de funcionamiento incluyen los Gastos de servicios de personal y los gastos operativos, Los gastos de deuda agregan la deuda interna y la deuda externa, y los gastos de inversión tienen en cuenta tanto la inversión directa como la inversión social.

ANEXO IV

LAS CARACTERÍSTICAS DEL MODELO PARA LA PROYECCIÓN DE EVENTOS Y POLÍTICAS ECONÓMICAS EN BOGOTÁ

EL MODELO Y SUS FUENTES DE INFORMACIÓN

El modelo diseñado y construido para la ciudad de Bogotá (MOBOGOTA) es un modelo de equilibrio general – multisectorial- computable y dinámico – multiperiodo-. Conforme a las características de la economía metropolitana, el modelo considera específicamente 28 sectores con un horizonte temporal de 10 años, siendo su año base el 2005, y el límite de sus proyecciones el 2015.

El 2005 corresponde a las últimas matrices disponibles de flujos intersectoriales y de demanda y oferta agregadas para la ciudad. La matriz insumo producto para 28 sectores resultó de la agregación de la matriz insumo producto estimada por el DANE para 55 sectores. La solución del modelo requiere información de dichas matrices para cada uno de los años considerados en el análisis; las mismas son proyectadas endógenamente por el modelo.

La matriz de flujos intersectoriales para Bogotá incluye a lo largo de sus columnas la estructura de costos sectoriales (lo que cada sector compra de los demás sectores) y los componentes del valor agregado (salarios, utilidades, impuestos indirectos e intereses), cuya suma corresponde al producto interno bruto sectorial (PIB) para cada sector económico identificado. La suma a lo largo de las columnas de compras a los demás sectores y de valor agregado resulta el valor bruto de producción (VBP) para cada sector.

La matriz de demanda y oferta agregadas comprende columnas de consumo intermedio, consumo de hogares, gasto público, inversión privada, inversión pública, inversión extranjera directa, exportaciones e importaciones (del resto del país y del resto del mundo) y VBP sectoriales. El gasto público, la inversión pública y la inversión extranjera son exógenos y corresponden a instrumentos de política. El consumo intermedio, de hogares, inversión privada, exportaciones, importaciones, VBP y PIB sectoriales y agregados son determinados endógenamente por MOBOGOTA.

El consumo intermedio más las demandas de los hogares, del sector público y de la inversión determinan la demanda interna. En el caso de los sectores de bienes transables (que sí se pueden comercializar internacionalmente), la demanda interna más la demanda externa (exportaciones) es satisfecha con producción local (VBP). Cuando la demanda interna sobrepasa la producción, el saldo es satisfecho con importaciones.

Cuando los productos sectoriales no son transables (básicamente servicios, aquellos que no se pueden comercializar internacionalmente), las exportaciones e importaciones son iguales a cero. En este caso, el modelo "busca", a través de iteraciones sucesivas, simulando así el proceso del subastador, definir los precios y cantidades a los que se igualan ofertas y demandas.

El consumo intermedio es determinado por las demandas de los diferentes sectores de destino a cada uno de los sectores de origen. Resulta de agregar horizontalmente las diferentes celdas de cada fila de la matriz de flujos.

El consumo de los hogares en el año base (2005) corresponde a la estructura de gasto de las familias recogida por el DANE para la ciudad. Para los siguientes años la estructura de consumo es actualizada considerando una función de demanda tipo Cobb-Douglas para cada sector[15]. De tal modo, el consumo sectorial de los hogares varía en función del comportamiento de los respectivos precios y el ingreso disponible ponderados por las respectivas elasticidades precio e ingreso.

Las elasticidades ingreso consideradas son las estimadas para Bogotá por Niño (2005)[16]. Suponiendo sectores con productos homogéneos suficientemente agregados, por la condición de homogeneidad que deben satisfacer las funciones de demanda, las elasticidades precio fueron consideradas iguales en valor absoluto y con signo contrario a las elasticidades ingreso. De otra parte, para garantizar consistencia en la estimación, se aseguró que el sistema de funciones de demanda satisficiera la llamada Condición de Engel, es decir, que la suma de las elasticidades ingreso ponderadas

15 Las llamadas, por los nombres de sus autores, funciones de demanda Cobb- Douglas son funciones exponenciales de forma zi = ya psb pic donde "zi" representa la cantidad demandada del bien o servicio "i", "y" el ingreso respectivo del consumidor, "ps" los precios de los bienes o servicios sustitutos o complementarios de "i", y "pi" el precio del propio bien o servicio "i". Los exponentes "a", "b" y "c" representan las respectivas elasticidades con respecto al ingreso, los precios sustitutos o complementarios y el precio propio, es decir, el cambio proporcional en la cantidad demanda generado por un cambio proporcional en la variable respectiva. Se supone que dichas elasticidades son exógenas y relativamente estables, y representan las preferencias del consumidor. Las funciones Cobb-Douglas son bien comportadas desde el punto de vista micro-económico, es decir, satisfacen las condiciones teóricas de las funciones de demanda, siendo por su facilidad de linearización usadas con frecuencia en las estimaciones econométricas de dichas demandas.

16 NIÑO, C. P.: *Trabajo de Grado de Maestría en Economía*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2005.

por su respectiva participación en el gasto, definida por la estructura de consumo, sea igual a la unidad.

El modelo estima las variaciones del ingreso disponible a partir de las variaciones de utilidades y salarios componentes del valor agregado en la matriz de flujos intersectoriales. Incrementos en la tasa de impuesto a la renta disminuyen el ingreso disponible.

La información de ingresos, gastos e inversión fiscales históricos en Bogotá fue tomada de datos de la Secretaría de Hacienda de Bogotá, de la Gobernación de Cundinamarca y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La información histórica de inversión extranjera directa en Bogotá fue tomada de la Cámara de Comercio de Bogotá. Para los años siguientes es considerada exógenamente.

MOBOGOTA ha sido desarrollado en el programa Excel de Microsoft. Su carácter amigable permite la visualización de las interrelaciones entre los diferentes mercados, supramercados (inversión y fiscal) y sus correspondientes mecanismos de transmisión.

Las siguientes tablas muestran respectivamente las mencionadas matrices de flujos intersectoriales y de componentes de la demanda y oferta agregadas.

BOGOTÁ: MATRIZ DE FLUJOS 2005, (MILLONES DE PESOS)	1 Agropecuario	2 Minería	3 Servicios de electricidad y gas de ciudad	4 Agua y Saneamiento	5 Fabricación y elaboración de productos alimenticios, bebidas y tabaco	6 Fabricación de textiles y prendas de vestir excp. Calzado	7 Industria del cuero, productos de cuero y fabricación de calzado	8 Industria y fabricación de productos de madera	9 Fabricación de papel, imprentas, editoriales e industrias conexas	10 Fabricación de sustancias químicas industriales
Agropecuario	5,606	1,115	0	0	1,088,515	145,306	0	28,740	1,200	3,751
Minería	0	661	0	0	13,739	20	0	0	0	881
Servicios de electricidad y gas de ciudad	0	1,352	1,120,759	21,609	69,370	88,517	2,391	3,969	22,031	31,317
Agua y Saneamiento	0	602	3,041	30,489	28,495	16,078	1,363	1,857	33,885	1,803
Fabricación y elaboración de productos alimenticios, bebidas y tabaco	28	0	0	0	1,239,311	12,039	34,076	390	15,872	6,497
Fabricación de textiles y prendas de vestir excp. Calzado	224	98	1,467	1,258	6,685	845,643	4,149	21,032	17,478	2,243
Industria del cuero, productos de cuero y fabricación de calzado	0	17	754	187	5,058	4,748	95,682	2,703	0	1,078
Industria y fabricación de productos de madera	799	158	2,488	155	22,727	1,284	0	75,983	8,440	154
Fabricación de papel, imprentas, editoriales e industrias conexas	0	570	2,207	1,876	167,594	37,275	3,176	1,861	519,567	61,420
Fabricación de sustancias químicas industriales	13,803	7,097	5,811	10,413	139,419	241,571	13,404	10,008	113,919	781,421
Refinería de petróleo, fabricación de productos derivados del petróleo	0	2,591	0	6,659	9,210	10,652	833	2,876	11,306	16,133
Fabricación de productos de caucho y plástico	206	128	3,666	2,545	190,296	45,945	16,563	20,812	29,549	118,141
Fabricación de objetos de barro, loza, porcelana, vidrio y productos de vidrio	0	271	19,253	571	40,151	32	0	3,114	141	26,034
Industria básica de metales y fabricación de productos metálicos	54	264	28,074	7,377	63,563	6,053	12,644	8,408	12,634	23,632
Fabricación de maquinaria	54	8,123	56,562	12,091	50,405	67,344	3,357	1,863	37,967	21,691
Fabricación de material de transporte	0	216	1,313	5,053	10,263	9,571	0	357	5,126	3,171
Construcción y obras de ingeniería	0	0	51,704	27,354	4,149	3,948	314	632	2,358	3,816
Comercio	3,848	3,522	17,704	7,914	256,402	126,598	35,269	24,187	202,566	151,569
Servicios de Hotelería y Restaurantes	0	306	2,965	779	13,501	14,725	991	628	8,761	28,178
Transporte	3,055	4,298	14,628	4,146	123,816	100,069	7,393	10,982	61,789	91,686
Servicio de correo y telecomunicaciones	0	12	9,704	1,854	19,917	25,276	194	3,221	17,437	1,635
Servicio de intermediación financiera	0	154	81,443	22,944	8,754	20,853	0	1,790	15,814	4,457
Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda	0	135	10,596	12,379	25,843	37,929	6,402	2,831	34,676	13,040
Servicios a las empresas, excepto servicios financieros e inmobiliarios	2,294	5,620	142,325	154,250	323,251	192,133	22,101	12,158	149,476	129,590
Servicios de administración Pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Servicios sociales de no mercado Distrital	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Servicios sociales de mercado	0	0	7,604	1,273	98,779	7,400	933	1,207	7,905	22,557
Servicios domésticos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Usos totales a precios básicos	29,972	37,311	1,584,065	333,177	4,019,211	2,061,008	261,235	241,609	1,329,896	1,545,894
Impuestos menos subvenciones sobre la producción y las importaciones	664	2,410	13,200	9,938	97,930	58,725	12,547	16,356	61,006	69,380
Valor de insumos	30,637	39,721	1,597,265	343,115	4,117,141	2,119,733	273,782	257,965	1,390,902	1,615,274
Remuneración de los asalariados	10,600	6,442	211,534	493,233	448,914	520,690	76,832	93,522	431,874	547,340
Costos financieros imputados	4,631	5,765	244,752	51,479	621,005	318,444	40,363	37,331	205,481	238,855
Excedente bruto de explotación	94,249	50,628	501,742	343,090	1,543,343	573,542	61,161	112,481	791,625	758,141
Consumo de capital fijo	0	2,104	443,061	72,521	174,958	101,343	11,461	11,453	78,452	83,384
Impuestos indirectos	0	535	3,173	3,871	58,234	55,315	3,618	5,822	50,495	66,746
Subsidios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valor agregado	109,480	65,474	1,404,262	964,194	2,846,454	1,569,335	193,435	260,608	1,557,927	1,694,465
Valor agregado precios 2005	109,480	65,474	1,404,262	964,194	2,846,454	1,569,335	193,435	260,608	1,557,927	1,694,465
Valor bruto de produccion	140,117	105,195	3,001,527	1,307,310	6,963,595	3,689,068	467,217	518,573	2,948,829	3,309,739
Estructura del PIB sectorial	0.1%	0.1%	1.8%	1.2%	3.7%	2.0%	0.2%	0.3%	2.0%	2.2%
Remuneración (a salarios de 2005)	10,600	6,442	211,534	493,233	448,914	520,690	76,832	93,522	431,874	547,340
Estructura de ocupación	0.04%	0.02%	0.77%	1.80%	1.64%	1.90%	0.28%	0.34%	1.58%	2.00%
Índice de ocupación	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

BOGOTÁ: MATRIZ DE FLUJOS 2005, (MILLONES DE PESOS)	11 Refinería de petróleo, fabricación de productos derivados del petróleo	12 Fabricación de productos de caucho y plástico	13 Fabricación de objetos de barro, loza, porcelana, vidrio y productos de vidrio	14 Industria básica de metales y fabricación de productos metálicos	15 Fabricación de maquinaria	16 Fabricación de material de transporte	17 Construcción y obras de ingeniería	18 Comercio	19 Servicios de Hotelería y Restaurantes	20 Transporte
Agropecuario	0	5,555	0	0	141	40	2,077	0	364,799	0
Minería	114,193	214	32,426	83,233	862	1,310	108,214	0	0	0
Servicios de electricidad y gas de ciudad	0	46,222	28,284	74,735	20,480	17,647	34,992	206,528	183,639	55,437
Agua y Saneamiento	595	4,354	1,881	10,169	7,874	6,860	6,314	33,562	53,480	17,314
Fabricación y elaboración de productos alimenticios, bebidas y tabaco	380	1,372	3,308	9	3,341	0	0	1,809	1,110,237	7,747
Fabricación de textiles y prendas de vestir excp. Calzado	0	3,991	735	6,028	14,539	24,509	27,969	4,218	54,104	3,346
Industria del cuero, productos de cuero y fabricación de calzado	0	1,265	0	1,183	1,859	22,378	12,407	2,478	0	2,502
Industria y fabricación de productos de madera	0	2,071	993	3,863	16,703	2,969	344,859	0	16,105	1,321
Fabricación de papel, imprentas, editoriales e industrias conexas	3,264	20,389	1,689	18,851	39,252	14,984	6,247	243,189	35,961	112,398
Fabricación de sustancias químicas industriales	4,513	818,641	22,022	47,990	109,579	41,601	110,715	26,907	26,113	4,492
Refinería de petróleo, fabricación de productos derivados del petróleo	6,507	822	4,752	4,688	14,204	2,009	6,250	39,076	9,313	1,030,085
Fabricación de productos de caucho y plástico	16,387	134,731	4,458	21,836	72,204	75,202	301,097	254,491	40,321	184,472
Fabricación de objetos de barro, loza, porcelana, vidrio y productos de vidrio	0	13,238	113,187	2,060	32,234	43,540	1,627,965	0	11,311	0
Industria básica de metales y fabricación de productos metálicos	6,302	6,098	23,120	674,906	203,952	203,804	1,243,456	13,313	6,766	28,342
Fabricación de maquinaria	1,525	12,373	8,609	17,945	213,122	594,251	142,676	116,566	30,937	66,159
Fabricación de material de transporte	1,017	3,985	0	4,309	9,144	577,899	42,912	53,220	0	5,069
Construcción y obras de ingeniería	142	1,040	581	627	2,898	0	116,628	2,197	29,522	49,306
Comercio	10,395	99,458	24,728	68,728	105,480	175,356	479,823	155,900	143,454	386,226
Servicios de Hotelería y Restaurantes	626	6,576	1,976	5,399	7,597	13,254	231	78,983	24,263	62,579
Transporte	13,323	52,539	21,662	53,734	59,569	79,512	64,621	667,998	100,394	1,181,366
Servicio de correo y telecomunicaciones	320	9,025	3,652	6,811	9,105	16,628	6,141	290,078	44,511	81,675
Servicio de intermediación financiera	0	13,319	2,541	8,164	9,196	61,569	720,342	152,288	65,004	208,665
Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda	321	13,354	5,327	9,223	11,465	6,907	4,725	592,147	128,276	31,298
Servicios a las empresas, excepto servicios financieros e inmobiliarios	21,848	78,064	22,311	67,029	119,248	194,518	6,287	906,869	147,043	1,962,158
Servicios de administración Pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Servicios sociales de no mercado Distrital	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Servicios sociales de mercado	304	4,323	772	3,068	5,655	18,068	0	98,367	16,161	66,907
Servicios domésticos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Usos totales a precios básicos	201,962	1,353,020	329,017	1,194,588	1,089,702	2,194,816	5,416,948	3,940,183	2,641,717	5,548,864
Impuestos menos subvenciones sobre la producción y las importaciones	6,821	52,982	12,968	49,381	57,071	95,497	222,110	118,446	108,403	550,193
Valor de insumos	208,783	1,406,002	341,985	1,243,969	1,146,774	2,290,314	5,639,058	4,058,629	2,750,120	6,099,057
Remuneración de los asalariados	15,472	273,631	62,829	159,280	348,612	205,963	1,614,833	3,338,044	1,061,867	1,555,587
Costos financieros imputados	31,206	209,054	50,836	184,575	168,369	339,119	836,967	608,794	408,169	857,350
Excedente bruto de explotación	49,033	420,688	180,447	198,609	470,539	181,697	1,548,094	5,658,911	172,684	928,622
Consumo de capital fijo	9,790	68,838	18,091	50,978	57,420	95,311	429,995	356,520	57,679	338,091
Impuestos indirectos	4,044	42,674	10,454	26,549	40,982	33,221	308,301	142,673	17,323	113,450
Subsidios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valor agregado	109,544	1,014,886	322,658	619,990	1,085,921	855,310	4,738,190	10,104,943	1,717,722	3,793,099
Valor agregado precios 2005	109,544	1,014,886	322,658	619,990	1,085,921	855,310	4,738,190	10,104,943	1,717,722	3,793,099
Valor bruto de produccion	318,328	2,420,888	664,643	1,863,959	2,232,695	3,145,624	10,377,248	14,163,572	4,467,843	9,892,156
Estructura del PIB sectorial	0.1%	1.3%	0.4%	0.8%	1.4%	1.1%	6.1%	13.0%	2.2%	4.9%
Remuneración (a salarios de 2005)	15,472	273,631	62,829	159,280	348,612	205,963	1,614,833	3,338,044	1,061,867	1,555,587
Estructura de ocupación	0.06%	1.00%	0.23%	0.58%	1.27%	0.75%	5.90%	12.20%	3.88%	5.69%
Índice de ocupación	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20

BOGOTÁ: MATRIZ DE FLUJOS 2005. (MILLONES DE PESOS)	21 Servicio de correo y telecomunicaciones	22 Servicio de intermediación financiera	23 Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda	24 Servicios a las empresas, excepto servicios financieros e inmobiliarios	25 Servicios de administración Pública	26 Servicios sociales de no mercado Distrital	27 Servicios sociales de mercado	28 Servicios domésticos
Agropecuario	0	0	0	0	51,912	4,172	11,978	0
Minería	0	0	0	0	599	0	1,133	0
Servicios de electricidad y gas de ciudad	130,300	74,217	3,170	94,423	171,585	29,194	420,915	0
Agua y Saneamiento	15,201	6,259	651	33,306	32,058	5,884	79,991	0
Fabricación y elaboración de productos alimenticios, bebidas y tabaco	563	1,922	191	726	94,685	11,712	22,202	0
Fabricación de textiles y prendas de vestir excp. Calzado	12,941	15,402	136	53,319	98,291	14,336	100,636	0
Industria del cuero, productos de cuero y fabricación de calzado	1,538	0	0	495	16,814	334	698	0
Industria y fabricación de productos de madera	18,762	5,207	522	2,994	11,747	7,536	19,978	0
Fabricación de papel, imprentas, editoriales e industrias conexas	261,135	187,290	5,845	209,840	188,111	34,905	239,285	0
Fabricación de sustancias químicas industriales	7,712	2,123	0	32,288	155,493	5,222	661,287	0
Refinería de petróleo, fabricación de productos derivados del petróleo	117,277	386	0	83,771	91,912	1,468	47,312	0
Fabricación de productos de caucho y plástico	38,281	4,649	1,698	30,995	64,434	13,671	152,591	0
Fabricación de objetos de barro, loza, porcelana, vidrio y productos de vidrio	6	0	0	4,159	0	0	991	0
Industria básica de metales y fabricación de productos metálicos	2,818	4,436	0	143,763	20,823	3,117	37,873	0
Fabricación de maquinaria	126,143	145,814	452	206,400	407,931	33,374	216,624	0
Fabricación de material de transporte	0	8,276	0	640,695	150,477	685	1,365	0
Construcción y obras de ingeniería	40,596	18,171	216,255	60,950	20,475	4,471	21,896	0
Comercio	134,367	78,449	2,441	174,592	238,322	23,296	335,473	0
Servicios de Hotelería y Restaurantes	62,551	7,973	437	295,675	90,737	21,025	125,632	0
Transporte	118,590	157,496	36,912	302,819	146,446	17,699	120,674	0
Servicio de correo y telecomunicaciones	435,415	124,958	6,219	225,251	74,545	19,048	167,356	0
Servicio de intermediación financiera	462,692	1,029,894	74,883	321,903	1,764,096	40,652	283,278	0
Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda	194,555	218,059	98,558	267,775	25,267	13,314	291,162	0
Servicios a las empresas, excepto servicios financieros e inmobiliarios	767,831	687,639	91,318	1,688,245	317,492	52,230	695,311	0
Servicios de administración Pública	0	0	0	0	0	0	0	0
Servicios sociales de no mercado Distrital	0	0	0	0	0	0	3,544	0
Servicios sociales de mercado	252,762	19,358	26,601	59,763	144,014	86,837	1,168,335	0
Servicios domésticos	0	0	0	0	0	0	0	0
Usos totales a precios básicos	3,202,035	2,797,976	566,291	4,934,146	4,378,268	444,185	5,227,521	0
Impuestos menos subvenciones sobre la producción y las importaciones	155,642	71,117	5,364	157,626	167,381	10,762	150,826	0
Valor de insumos	3,357,676	2,869,093	571,655	5,091,772	4,545,649	454,947	5,378,347	0
Remuneración de los asalariados	785,247	2,177,558	45,440	2,822,510	5,640,091	980,084	2,948,559	482,533
Costos financieros imputados	494,743	432,313	87,497	762,370	676,482	68,631	807,699	0
Excedente bruto de explotación	2,242,055	4,103,025	7,755,799	5,324,004	-676,482	-68,631	3,566,448	0
Consumo de capital fijo	321,693	266,579	3,380	132,076	0	0	147,260	0
Impuestos indirectos	148,994	-344,271	9,003	191,309	72,337	5,965	243,159	0
Subsidios	0	0	0	0	0	0	0	0
Valor agregado	3,992,733	6,635,203	7,901,119	9,232,270	5,712,428	986,069	7,713,124	482,533
Valor agregado precios 2005	3,992,733	6,635,203	7,901,119	9,232,270	5,712,428	986,069	7,713,124	482,533
Valor bruto de produccion	7,350,409	9,504,296	8,472,774	14,324,042	10,258,077	1,441,016	13,091,471	482,533
Estructura del PIB sectorial	5.1%	8.5%	10.2%	11.9%	7.4%	1.3%	9.9%	0.6%
Remuneración (a salarios de 2005)	785,247	2,177,558	45,440	2,822,510	5,640,091	980,084	2,948,559	482,533
Estructura de ocupación	2.87%	7.96%	0.17%	10.32%	20.62%	3.58%	10.78%	1.76%
Índice de ocupación	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	21	22	23	24	25	26	27	28

Tabla No 1: Matriz de Flujos Intersectoriales de Bogotá 2005 para 28 sectores

	BOGOTÁ: MATRIZ DE FLUJOS 2005, (MILLONES DE PESOS)	Con. Intermedio	Con. Hogares	Gasto públ.	Inv privada	Inv pública	Inv extrajera directa	Demd. Interna	Exp/imp resto mundo	Exp/imp resto COLOMBIA	VBP
1	Agropecuario	1,714,906	1,395,120	0	0	0	0	3,110,027	-354,685	-2,615,225	140,117
2	Minería	357,484	11,445	0	0	0	0	368,929	-270,210	6,476	105,195
3	Servicios de electricidad y gas de ciudad	2,953,082	982,285	0	0	0	0	3,935,367	0	-933,840	3,001,527
4	Agua y Saneamiento	433,367	799,794	0	0	0	0	1,233,161	-18,877	93,025	1,307,310
5	Fabricación y elaboración de productos alimenticios, bebidas y tabaco	2,568,418	6,613,481	0	0	0	0	9,181,899	-488,799	-1,729,505	6,963,595
6	Fabricación de textiles y prendas de vestir excp. Calzado	1,334,775	1,373,512	0	0	0	0	2,708,287	12,302	968,479	3,689,068
7	Industria del cuero, productos de cuero y fabricación de calzado	174,178	169,341	0	0	0	0	343,519	-103,025	226,724	467,217
8	Industria y fabricación de productos de madera	567,817	246,820	0	55,178	36,899	66,575	973,289	-106,431	-348,285	518,573
9	Fabricación de papel, imprentas, editoriales e industrias conexas	2,418,182	552,359	0	0	0	0	2,970,541	-256,452	234,739	2,948,829
10	Fabricación de sustancias químicas industriales	3,413,564	886,158	0	0	0	0	4,299,722	-2,587,931	1,597,949	3,309,739
11	Refinería de petróleo, fabricación de productos derivados del petróleo	1,520,092	479,290	0	0	0	0	1,999,382	-346,437	-1,334,617	318,328
12	Fabricación de productos de caucho y plástico	1,839,369	-20,792	0	0	0	0	1,818,578	-141,663	743,973	2,420,888
13	Fabricación de objetos de barro, loza, porcelana, vidrio y productos de vidrio	1,938,258	53,621	0	0	0	0	1,991,880	-152,267	-1,174,970	664,643
14	Industria básica de metales y fabricación de productos metálicos	2,785,596	-6,398	0	20,706	13,847	24,983	2,838,734	-786,530	-188,245	1,863,959
15	Fabricación de maquinaria	2,600,359	1,388,649	0	1,229,503	822,193	1,483,450	7,524,153	-9,128,255	3,836,797	2,232,695
16	Fabricación de material de transporte	1,534,122	834,602	0	635,459	424,944	766,710	4,195,837	-2,163,027	1,112,814	3,145,624
17	Construcción y obras de ingeniería	680,028	126,119	0	3,328,658	2,225,939	4,016,174	10,376,919	0	329	10,377,248
18	Comercio	3,466,068	7,306,979	0	460,530	307,965	555,650	12,097,192	0	2,066,380	14,163,572
19	Servicios de Hotelería y Restaurantes	876,349	2,777,017	0	0	0	0	3,653,366	0	814,476	4,467,843
20	Transporte	3,617,215	5,565,808	0	3,274	2,189	3,950	9,192,437	-99,864	799,583	9,892,156
21	Servicio de correo y telecomunicaciones	1,599,989	3,318,904	0	0	0	0	4,918,893	-3,851	2,435,367	7,350,409
22	Servicio de intermediación financiera	5,374,695	1,780,421	0	0	0	0	7,155,116	-473	2,349,654	9,504,296
23	Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda	2,055,565	6,326,500	0	31,548	21,097	38,064	8,472,774	0	0	8,472,774
24	Servicios a las empresas, excepto servicios financieros e inmobiliarios	8,958,639	1,457,984	0	211,147	141,198	254,758	11,023,726	-189,611	3,489,927	14,324,042
25	Servicios de administración Pública	0	0	10,258,077	0	0	0	10,258,077	0	0	10,258,077
26	Servicios sociales de no mercado Distrital	3,544	143,410	1,294,062	0	0	0	1,441,016	0	0	1,441,016
27	Servicios sociales de mercado	2,118,954	9,835,028	0	0	0	0	11,953,982	-1,912	1,139,401	13,091,471
28	Servicios domésticos	0	482,533	0	0	0	0	482,533	0	0	482,533
	Usos totales a precios básicos	56,904,616	54,879,994	11,552,139	5,976,002	3,996,271	7,210,314	140,519,337	-17,187,999	13,591,406	136,922,743
	Impuestos menos subvenciones sobre la producción y las importaciones	2,334,748	3,982,754	0	241,342	161,390	291,190	7,011,424	0	491,599	7,503,023
	Valor de insumos	59,239,364	58,862,748	11,552,139	6,217,345	4,157,661	7,501,504	147,530,761	-17,187,999	14,083,004	144,425,766

Tabla No 2: Matriz de Demanda y Oferta Agregadas de Bogotá 2005 para 28 sectores

LOS PRECIOS EN EL MODELO

En MOBOGOTA se distinguen tres tipos de precios: locales, básicos (tasa de cambio, tasas de interés, salarios) e internacionales. Los precios internacionales son, obviamente, precios formados en los mercados internacionales. A su vez, la tasa de cambio y las tasas de interés se forman nacionalmente por lo que son también leídos por la ciudad y son exógenos al modelo.

Los precios internacionales históricos del petróleo, agropecuarios, manufacturas de consumo, intermedios y de capital se tomaron del International Financial Statistics del Fondo Monetario Internacional. La tasa de cambio y las tasas de interés históricas fueron tomadas del Banco de la República.

Los salarios sí son estimados endógenamente por el modelo. Para el efecto se supone que existe una migración fluida entre la ciudad y sus vecindades rurales. De tal modo, los salarios acaban siendo determinados por un salario mínimo de supervivencia en el campo, mantenido estable en términos reales gracias a la migración, más un costo de urbanización que depende de la relación entre los precios de los bienes no transables y de los transables.

Los precios y costos sectoriales locales son también calculados endógenamente por el modelo, que distingue entre los precios de los bienes y servicios transables y de los no transables. Los precios transables dependen del comportamiento exógeno de los precios internacionales, de la tasa de cambio, de los impuestos indirectos (aranceles, al valor agregado, e industria y comercio), de la tasa de interés activa (que define los costos financieros del importador), y de la tasa de interés pasiva (que representa la ganancia mínima a la que aspira dicho importador).

Para los sectores no transables, se considera que los precios están determinados por los costos de producirlos, lo que implica la existencia de capacidad instalada ociosa en dichos sectores. El modelo los calcula a partir de la estructura de costos de cada sector definida en la tabla de insumo producto. Precios menos costos determinan las utilidades sectoriales por unidad de producto.

Por razones prácticas todos los precios locales y básicos se consideraron unitarios en el año base, lo que implica un redimensionamiento de las unidades físicas respectivas. Los precios internacionales correspondientes fueron calculados descontando de los anteriores los aranceles y los otros elementos que definen el precio doméstico de los transables.

MOBOGOTA permite analizar el impacto de diversas alternativas exógenas de precios básicos y precios internacionales. Estos tienen fuerte incidencia tanto sobre

la inflación local, dado que gran parte de los bienes y servicios adquiridos por el consumidor local son transables y, por lo tanto, sus precios son definidos, en gran medida, por los precios internacionales y básicos, como sobre la expansión del producto, ya que, al incidir en la definición de las utilidades sectoriales, condicionan los recursos de inversión y, por lo tanto, la expansión de la capacidad instalada sectorial.

EL ROL DE LA INVERSIÓN Y EL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO

Lo que dinamiza la economía es el comportamiento de la inversión y de la demanda. En el caso de los sectores transables, la expansión productiva es posible por el incremento de la capacidad instalada de producción como consecuencia de la inversión privada, pública y extranjera en el respectivo sector.

En el caso de las actividades de servicios no transables, la expansión productiva se da por demanda. Ello implica un supuesto de capacidad instalada de producción ociosa que es mantenida en previsión de crecimientos futuros de la demanda (la aplicación de inversión en los sectores no transables permite la existencia de ese exceso de capacidad.)

La inversión sectorial dividida por el coeficiente capital producto marginal sectorial define el monto de la expansión de la capacidad de producción. La relación capital-producto sectorial representa la cantidad de capital necesaria para generar una unidad de producto. Usualmente, la relación capital producto sectorial estimada es la marginal. A partir de ella puede establecerse una relación entre inversión y expansión de la capacidad de producción sectorial. Para efectos del presente trabajo y a falta de información metropolitana, dichas relaciones fueron estimadas a partir de la información de cuentas nacionales colombianas para los sectores identificados.

El modelo considera que el incremento de la capacidad instalada se da con un rezago de un año respecto a la aplicación de la inversión en el sector respectivo (inversión por destino). De otro lado, la aplicación de los recursos da origen a una demanda presente de bienes y servicios de capital (inversión por origen) que dependen de las características de cada proyecto. Así, por ejemplo, la inversión para construir una fábrica de textiles, que en un año expandirá la capacidad de producción de telas y confecciones, genera en el presente una demanda por telares, cosedoras, servicios de ingeniería y construcción, etc. De tal modo, la inversión actúa sobre la oferta en el futuro y sobre la demanda en el presente.

MOBOGOTA estima la inversión privada en forma endógena. Las inversiones pública y externa son definidas exógenamente. Las primeras son consideradas instrumentos de política económica.

El monto total de la inversión privada por año depende en gran medida de los recursos de inversión que genera la propia economía metropolitana y está dado por las utilidades que produce la actividad económica, descontados los impuestos directos, es decir, el monto de ahorro privado generado metropolitanamente, de tal forma que si la tasa de impuestos directos disminuye, aumentan los recursos de inversión. El monto de inversión depende también de los recursos provenientes del crédito.

Los recursos de inversión son distribuidos sectorialmente de acuerdo con la rentabilidad de la inversión del periodo anterior, definida por la relación entre utilidades e inversión en el sector respectivo. El mecanismo de distribución que el modelo calcula implica que los inversionistas responden eficientemente a estímulos de rentabilidad y distribuyen proporcionalmente sus recursos de acuerdo con la mayor rentabilidad sectorial.

Qué instrumentos podrían ser los más eficaces y eficientes para obtener distintos resultados económicos pueden identificarse a través de MOBOGOTA. El modelo permite analizar una enorme combinación de diversos instrumentos en distintos niveles y ante diversos escenarios internacionales y nacionales, y evaluar los impactos de dichas medidas sobre una gran variedad de variables económicas, como el crecimiento económico, la inflación, el empleo, los salarios y las utilidades.

MOBOGOTA permite proyectar el impacto sobre las cuentas fiscales de la modificación de las tasas de impuestos directos (a la renta), al valor agregado (IVA) y otros impuestos locales así como de las tasas de crecimiento del gasto e inversión públicas.

MOBOGOTA permite analizar también los impactos de dichos instrumentos sobre el resto de la economía metropolitana, particularmente en términos de crecimiento del PIB total y sectorial así como de los demás componentes de la demanda agregada. De tal modo, el modelo permite conocer los requerimientos de gasto e inversión pública para que la ciudad pueda compensar y superar la fuerte reducción del ingreso que implicaría la crisis económica internacional.

Asimismo, MOBOGOTA permite analizar el impacto de recursos seguramente extra metropolitanos para obras de infraestructura significativas (como puede ser el Metro de Bogotá) y de una inversión especial en infraestructura vial sobre los costos del transporte y, en consecuencia, sobre los precios, costos y utilidades sectoriales metropolitanas y, en última instancia, sobre la inversión y el crecimiento económico. Permite analizar también el impacto de la ejecución de un programa de micro créditos a la producción sea con financiamiento fiscal distrital o externo.

No obstante, no llega a producir otras informaciones que podrían considerarse importantes, como, por ejemplo, los impactos de dichas medidas sobre la distribu-

ción del ingreso. Sin embargo, a partir de los últimos resultados mencionados, salarios y utilidades, y alguna información sobre la población perceptora correspondiente se podrían deducir el impacto sobre la distribución del ingreso. Tal rutina no ha sido introducida en el modelo de manera que calcule, por ejemplo, un Índice de GINI y su evolución en el tiempo distinguiendo entre asalariados y capitalistas. Con más tiempo, esto podría introducirse sin demasiada dificultad.

MOBOGOTA tampoco distingue entre diversos tipos de consumidores, ricos, medios y pobres, que, ciertamente, tienen preferencias de consumo sectorial diferentes. De tal modo, el modelo no logra estimar inflaciones por grupos de ingreso. Aunque sería de interés extenderlo y no sería de gran complicación introducir una rutina ad-hoc para el efecto, sería necesario contar con elasticidades sectoriales diferenciados por grupos de ingreso.

La consideración de funciones de producción Leontief, propias de las tablas de insumo producto que emplea MOBOGOTA, podría considerarse como una limitación del modelo. Dichas funciones no admiten variaciones en la combinación de factores e insumos en la producción de un determinado bien o servicio por variaciones en los precios respectivos. El modelo sí incluye una rutina que permite introducir variaciones en los coeficientes de producción por cambios en los precios de insumos y factores que calcula, alterando, por lo tanto, la valorización de los mismos, pero manteniendo constante su relación física.

Sin embargo, mientras no existan los recursos suficientes para realizar una inversión que permita modificar la tecnología vigente, aún enfrentando una variación de precios, el empresario no modificará la manera como combina insumos y factores. Ciertamente, esa inversión responderá a consideraciones de rentabilidad. De tal modo, el empresario debería decidir no sólo entre expandir su capacidad de producción entre diferentes sectores, sino también si modifica o no su productividad en aquellos sectores en los que cuenta con capacidad de producción.

Aunque existen antecedentes y pueden estimarse los efectos de la inversión sobre la expansión de la capacidad de producción, que se supone se da reproduciendo la tecnología existente (los coeficientes capital producto), lamentablemente no existen indicadores sobre los efectos de la inversión sobre la productividad. Es imposible que éstos existan porque, aunque la lógica del proceso de cambio es clara (los cambios en los precios darían origen a una inversión que permitiría sustituir la manera cómo se combinan insumos y productos a fin de incrementar la utilidad del empresario), como cada tecnología nueva implica un resultado industrial no conocido, la información del pasado no resultaría suficiente para estimarlos.

En tal sentido, estimaciones de elasticidades de sustitución en las funciones de producción con base en información pasada no serían posibles. Más aún, no existe información seriada sectorial como para estimar elasticidades de sustitución en las funciones de producción sectoriales. Podría intentarse como información un panel para diferentes empresas en cada sector empleando las encuestas industriales, pero subsiste el problema anterior.

Una posibilidad, como la empleada en MOBOGOTA, es introducir exógenamente cambios en los coeficientes insumo producto como consecuencia, por ejemplo, de la inversión en infraestructura vial que se traduce en un aumento cierto de la productividad del componente de transporte en la estructura de costos de todos los sectores (por ejemplo, en forma proporcional a la inversión ejecutada respecto a la inversión total requerida).

Otra posibilidad es estimar las variaciones en las relaciones físicas insumo producto considerando matrices insumo producto de dos años distintos. Como la variación en los valores de los coeficientes insumo producto tiene que ser el resultado de variaciones en los precios y en las cantidades físicas en que se combinan, conocida la variación de los precios sectoriales, el saldo en los coeficientes tiene que ser el resultado de la variación en las cantidades físicas. El problema radica en conocer qué inversión dio origen a ese cambio tecnológico. Una posibilidad es considerar que esa inversión tiene que ver con rentabilidades relativas. Por lo tanto, del monto total de los recursos disponibles para inversión, una parte debería destinarse a expandir capital y la otra a modificar la tecnología: el inversionista orientaría sus recursos a cualquiera de ambos destinos de acuerdo con la rentabilidad relativa de cada caso, distribuyendo los recursos proporcionalmente a las mismas a fin de diversificar su riesgo.

Cuestión adicional sobre las limitaciones del modelo es la no consideración separada del factor tierra dentro de las remuneraciones a los factores que componen el valor agregado. Tal consideración resultaría particularmente importante en un modelo que pretende referirse a una ubicación territorial específica. El factor tierra es particularmente importante en la identificación de las posibilidades de expansión de las actividades económicas y residenciales de una ciudad. Para el efecto sería deseable distinguir la remuneración a dicho factor dentro del valor agregado, lo que requeriría un esfuerzo de estimación adicional en la sub-matriz de valor agregado de la matriz de transacciones intersectoriales.

Adicionalmente existe otro tipo de elementos no considerados en MOBOGOTA, incluso con dificultad para su cuantificación, como puede ser la desagregación entre diversos tipos de establecimiento de salud. La inversión en instituciones primarias de salud es ciertamente diferente a la que se requiere para montar hospitales especia-

lizados. La ciudad requiere ambos y, evidentemente, tienen efectos distintos sobre la productividad. Es muy probable que una consideración sobre los mismos requiriera otro tipo de estudios complementarios y no necesariamente pueden o son deseables de introducir en un modelo como MOBOGOTA.

Todas dichas consideraciones convendrían explorarse. Ciertamente superan los alcances del presente trabajo y sería deseable que fueran materia de una extensión del mismo.

ANEXO V

METODOLOGÍA CUENTAS DISTRITALES

INTRODUCCION

Se presenta en este documento un apretado recuento de las técnicas estadísticas y metodológicas aplicadas en la elaboración de las cuentas económicas y en la construcción de los cuadros de oferta - utilización de productos del Distrito Capital de Bogotá en 2005.

Esta metodología reviste especial interés en la medida en que Bogotá ha sido la única ciudad que ha sostenido de manera continúa desde el año 1996 el ejercicio estadístico de medir el tamaño de su economía en diferentes épocas y de establecer anualmente su evolución, lo cual la constituye en un laboratorio de la medición económica regional.

Esta práctica ha llevado a un mejoramiento sostenido de los sistemas de cálculo y a la incorporación de nueva información estadística disponible, lo que ha permitido una mayor precisión en la medición de los niveles monetarios de las variables económicas que conforman la función de producción de las actividades económicas.

El documento contiene tres partes que explican de manera sucinta el cuerpo teórico de la medición económica, la información estadísticas utilizada, los procedimientos de cálculos empleados, el registro contable de las operaciones y los resultados obtenidos. La primera parte hace relación al marco conceptual y metodológico del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 93) que constituye el marco de referencia para la elaboración de las Cuentas Distritales. En la segunda se presentan las Cuentas Distritales y se explica el método de cálculo de las cuentas de producción y de generación del ingreso, que son los registros básicos para la medición de la producción en la economía Distrital. En la tercera se formula el marco teórico de soporte, la metodología y los procedimientos de cálculos empleados en la medición distrital, los resultados del cuadro de oferta – utilización de producto 2005 y su relación con los obtenidos en la economía nacional.

1. EL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES (SCN)

1.1 MARCO CONCEPTUAL DEL SISTEMA

Las Cuentas Nacionales constan de un conjunto coherente, sistemático e integrado de cuentas macroeconómicas, elaboradas a partir de una serie de conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas contables aceptadas internacionalmente.

Estas cuentas constituyen un registro completo y pormenorizado de las actividades económicas, que abarca el registro de la producción de bienes y servicios, la distribución. redistribución y uso del ingreso, la financiación de inversión, y la acumulación de la riqueza, que tienen lugar en una economía y donde se muestra las interrelaciones que existen entre los diversos agentes que participan en ella.

Los agentes o unidades económicas se agrupan en sectores institucionales, a saber, sociedades no financieras, sociedades financieras, gobierno, instituciones sin fines de lucro y hogares, dependiendo del rol que desempeñan en la economía (productor, consumidor o prestador de servicios sociales y colectivos).

Las transacciones económicas que éstas realizan se clasifican en cinco grandes categorías, a saber, producción, ingreso, financieras, de acumulación y balances, registrándose, en aplicación de reglas contables definidas, en formatos de entradas y salidas (debe y haber), lo que da origen a una secuencia de cuentas económicas vinculadas entre sí que plasman la actividad económica de un país o región.

El conjunto de las cuentas de los sectores institucionales conforma el registro ordenado de las transacciones de la economía, con el cual se obtienen los grandes agregados económicos nacionales conocidos como Producto Interno Bruto (PIB), Ingreso Nacional, Inversión Nacional y Cuenta con el Resto del Mundo.

De este conjunto de transacciones, es la de producción la que mayor atención merece en su vinculación con las cuentas regionales. Esta variable ofrece dos tipos de análisis: uno para elaborar la cuenta de producción de cada uno de los sectores institucionales, y otro para el análisis económico del conjunto de las industrias, que es el que se conoce comúnmente como ramas de actividad económica.

A su vez, en el análisis de las industrias se elaboran las denominadas “Cuentas de Bienes y de Servicios” que comprenden, por una parte, las cuentas de producción por ramas de actividad económica y, por la otra, los balances de oferta y demanda de bienes y servicios para todos los productos de la economía.

La integración de las actividades y los balances en un esquema matricial da lugar a lo que se denomina "Cuadro de Oferta–Utilización de Productos" (COU), más comúnmente conocido como Matriz Insumo-Producto.

1.2 DEFINICIÓN DE RESIDENCIA EN LAS UNIDADES PRODUCTIVAS PARA LA MEDICION ECONOMICA NACIONAL Y REGIONAL

El registro de la producción nacional y regional se origina en las unidades que tengan una permanencia mayor a un año y un interés económico en ese territorio. Generalmente resulta más difícil definir la residencia regional que la nacional. En efecto, en la medición de la producción nacional se toma como unidad de observación una empresa que puede tener una sede principal y varias sucursales en diferentes puntos geográficos del país y que registra sus resultados económicos en estados financieros donde consolida todas sus operaciones económicas.

Aunque los ingresos de las empresas pueden detallarse según su origen geográfico, lo que permite dimensionar la producción de las regiones en las que operan, existen limitaciones en la regionalización de algunos gastos, como los impuestos a la renta, la distribución de dividendos o el pago de indemnizaciones, entre otros, lo que restringe la aplicación del SCN 93 en el ámbito regional y lo limita a la elaboración de la cuenta de producción y generación del ingreso sectorial que conforma el PIB regional y a la construcción de instrumentos estadísticos derivados del análisis de la producción, como matrices insumo-producto, y de cuentas satélites, como las ambientales, de turismo, de salud, etc.

2. LAS CUENTAS DISTRITALES

2.1 ANTECEDENTES DE LAS CUENTAS REGIONALES EN COLOMBIA

La experiencia documentada de los trabajos de cuentas regionales en el país divide este tema en dos periodos: las investigaciones regionales que tomaron la información de los agregados de las Cuentas Nacionales elaborados por el Banco de la República y los que utilizaron los de las Cuentas Nacionales elaborados por el DANE.

- Cuentas Nacionales elaboradas por el Banco de la República: las cuentas regionales que se elaboraron con estos resultados se aplicaron, por una parte, en mediciones centralizadas que consistieron en distribuir a nivel regional los valores agregados nacionales, utilizando indicadores de producción regional por actividad económica, siendo éste el método utilizado en la investigación "Cuentas Regionales de Colombia 1960-1975" elaborada por INANDES y contratada por Planeación Nacional. La otra aplicación de estos mismos agregados consistió en replicar a nivel regional las metodologías de cálculo sectorial

nacionales, siendo de este tipo las investigaciones realizadas por las oficinas de Planeación de Antioquia y del Valle del Cauca.

- Cuentas Nacionales elaboradas por el DANE: la puesta en marcha de la política de descentralización administrativa nacional trasladó los centros de decisión económica del país a las regiones, teniendo las Oficinas de Planeación Departamental, como resultado de estas nuevas responsabilidades, que fortalecerse técnicamente para poder disponer de mejores diagnósticos, acorde con las prioridades de inversión local. Surge entonces la necesidad de contar con un sistema de información socioeconómico departamental y de conocer la producción regional mediante su ordenamiento en un sistema de cuentas económicas. Los CORPES (Consejos regionales de política económica y social) se crean en este contexto con la función de asistir los procesos de planeación departamental en todo el país, encontrándose entre sus ejecutorias la de haber suministrado asistencia técnica para la medición económica regional mediante la capacitación de los profesionales locales encargados de elaborar las respectivas Cuentas Regionales. En este proyecto tuvieron decidida participación los especialistas en medición económica del DANE, quienes replicaron las metodologías nacionales en la mayor parte de los departamentos del país.

Actualmente, algunos departamentos, como Antioquia, Valle del Cauca, Casanare, Cundinamarca y Nariño, y algunas ciudades, como Cali y Bogotá, tienen proyectos de Cuentas Regionales financiados con sus propios recursos. El interés regional de elaborar directamente las Cuentas económicas se explica por tres motivos: i.) la adquisición por parte de los técnicos locales de la experticia sobre las técnicas de medición económica; ii.) el fomento de la estadística económica local; y iii.) el ordenamiento de la información disponible de la que se derivan los estudios sectoriales.

Los resultados de estas cuentas elaboradas de manera autónoma a nivel regional cumplen el mismo papel orientador en la política económica local que el PIB en la economía nacional. Las primeras enriquecen además las nacionales, al aportarles unas particularidades económicas que, como en el caso de la producción de algunos cultivos importantes a nivel local, pero sin registro estadístico a nivel nacional por su escasa ponderación en el total sectorial, se pueden medir con mayor precisión en el nivel local que en el nacional.

Para los departamentos que no tienen cuentas económicas propias, el DANE ofrece desde 1980 información continua sobre el Producto Interno Bruto por actividad económica para todos los departamentos empleando el método centralizado de repartición regional. Éste consiste en repartir a nivel departamental el valor agre-

gado nacional para cada una de las actividades económicas que conforman el PIB a través de la construcción de indicadores de repartición de la producción a partir de la información regional disponible en encuestas económicas o en registros administrativos sobre valores de producción, cantidades de productos cosechados, hectáreas sembradas, número de ocupados sectoriales, alumnos matriculados o pasajeros transportados, entre otros. Los resultados de estas cuentas son de gran utilidad para las autoridades nacionales y territoriales, ya que es la única información estadística disponible que utiliza métodos de medición estandarizados en el tiempo y que proporcionan los niveles monetarios y la evolución de la producción sectorial de los departamentos, además de permitir medir el grado de desarrollo departamental, evaluar los resultados de políticas económicas e identificar los sectores lideres que jalonan el crecimiento económico local. asumir, al aplicarse una distribución lineal al valor agregado nacional, que los procesos de producción de una actividad son iguales en todos los departamentos es,uno de sus límites.

En Bogotá la elaboración de las cuentas económicas autónomas se inició en 1996 y se ha mantenido hasta el 2008. Inicialmente, la Secretaría de Planeación organizó un grupo de profesionales para la obtención de los principales agregados económicos utilizando las recomendaciones del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 93). Posteriormente, este proyecto pasó a la Secretaria de Hacienda, en donde se continuaron los cálculos de las cuentas económicas (bases 2000 y 2005) y la medición económica se extendió a estudios sobre la informalidad y la elaboración de la matriz de empleo, los cuadros de oferta-utilización y la matriz simétrica.

2.2 LAS CUENTAS ECONÓMICAS DISTRITALES Y EL SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL

La economía distrital se define como el conjunto de transacciones que realizan las unidades residentes en el territorio comprendido en las 20 localidades de la ciudad, excluyendo las unidades que se encuentran en las poblaciones vecinas de Soacha, Funza, Mosquera, o Chía, entre otras.

Como ya se indicó, el marco de referencia para medir la economía distrital es el conjunto de conceptos, definiciones, clasificaciones y metodologías recomendadas por el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 93), utilizándose igualmente las metodologías sectoriales de las Cuentas Nacionales de Colombia. La aplicación estricta de estas recomendaciones en la medición regional y particularmente en la Distrital garantiza la comparabilidad con los resultados nacionales.

2.3 ORDENAMIENTO Y PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN UTILIZADA EN LA MEDICIÓN DISTRITAL

La transición de la contabilidad privada a la medición económica implica clasificar y convertir las partidas contables de los informes financieros de cada una de las fuentes en las variables económicas que conforman la cuenta de producción, a saber, el valor de la producción, de los consumos intermedios, del consumo de capital fijo (depreciación económica) y de los impuestos ligados a la actividad del productor.

El valor de la producción de una unidad productiva está determinado por los ingresos operacionales logrados durante el periodo analizado. Si se trata de bienes, el valor de la producción medido a partir de los ingresos se debe ajustar teniendo en cuenta los cambios en el valor de los inventarios de productos en procesos y acabados. Si se trata de servicios, en algunos sectores, como el comercio y los servicios financieros, los ingresos deben igualmente ajustarse para obtener el valor de la producción sectorial, deduciéndoles en particular el costo de las mercancías vendidas y los intereses pagados, respectivamente. El valor de la producción obtenido de los ingresos operacionales se divide en producción principal y secundaria según sea la actividad de donde provenga el mayor ingreso o valor agregado.

El consumo intermedio, esto es, el valor de los bienes y servicios consumidos en el proceso de producción, se obtiene clasificando los productos comprados (bienes y servicios) que componen los gastos operacionales de la unidad.

El consumo de capital fijo corresponde al valor de reemplazamiento por el desgaste o la obsolescencia técnica de los activos que han participado directa o indirectamente en la obtención de la producción. Este concepto corresponde a una depreciación económica diferente a la que se registra en los estados financieros, cuya medición tiene propósitos fiscales.

Los impuestos ligados a las actividades productivas corresponden a los pagados por el uso de un factor de producción, como es el caso de los impuestos a la nomina con destino al SENA y al ICBF, y el impuesto de industria, comercio y servicios (ICA).

El tratamiento de estas variables es diferente en función del instrumento estadístico disponible. Así, si se trata de un estado de resultados o del balance general de una empresa, la producción, el consumo intermedio, el consumo de capital fijo y los impuestos ligados a las actividades se obtiene a partir del análisis detallado de las partidas contables que contienen estos conceptos, a los que se les ha establecido con antelación una correspondencia con las variables económicas a partir del Plan único de cuentas (PUC); igual procedimiento clasificatorio se realiza si se trata de una ejecución presupuestal del gobierno, donde, al no existir ingreso, la producción se

mide por los gastos de funcionamiento de la entidad (gastos de consumos intermedios, remuneraciones a los asalariados y consumo de capital fijo).

Se recuerda que el origen estadístico de la medición de la producción sectorial es diverso, desde la utilización de estados financieros, encuestas económicas, información parcial de volumen de bienes producidos o consumidos, hasta estimaciones de producción basadas en la opinión de expertos. En ninguna parte existe la formación estadística suficiente para registrar directamente el universo de transacciones que se realizan en una economía.

Por la anterior razón y por motivo de la trasabilidad de la información utilizada, siempre se debe identificar en las hojas de trabajo el origen estadístico de la producción sectorial, de tal forma que se explique ordenadamente, en cada rama y según fuente, el origen de los cálculos de la cuenta de producción, lo cual en cierta medida determina la fortaleza o la debilidad del calculo registrado. En este sentido, el registro compilatorio debe explicar si el dato proviene de encuestas sectoriales, estados financieros, cadenas productivas, informalidad, micro establecimientos o ajustes a la producción por cualquier concepto.

Un soporte importante en la organización de la información es la definición de una nomenclatura de actividades o de productos cuyo detalle depende del objetivo y alcances de la medición planteada. La nomenclatura definida para estudiar la economía distrital está conformada por 18 grandes actividades económicas y 60 sub-actividades, en estricta correspondencia con la nomenclatura de las Cuentas Nacionales de Colombia, lo que facilita y valida la comensurabilidad entre estas dos investigaciones. Por lo tanto, para medir la economía distrital se elaboran un conjunto de 60 cuentas de producción y de generación del ingreso sectorial, con periodicidad anual, a precios corrientes y constantes.

2.4 MARCO CONCEPTUAL Y CONTABLE PARA ELABORAR LA CUENTA DE PRODUCCIÓN DISTRITAL

El objetivo de elaborar las cuentas de producción es obtener el valor agregado de cada una de las actividades definidas en la nomenclatura, siendo la sumatoria de éstas el agregado macro de la producción, denominado Producto Interno Bruto (PIB).

El esquema contable de la cuenta consta de dos partes:

a) los recursos, que registran los ingresos de la unidad productiva provenientes de las ventas de los bienes y servicios producidos por ella y se denomina en el lenguaje contable como “valor de la producción bruta”, y

b) los empleos, consistentes en el consumo intermedio, que es el valor de los bienes no durables y servicios consumidos en el proceso de producción, obteniéndose como saldo el valor agregado bruto (diferencia entre el valor de la producción bruta y el consumo intermedio).

EMPLEOS	RECURSOS
Consumo Intermedio (CI) Valor Agregado Bruto (VAB)	Producción Bruta (PB)

Tabla 5.1. Esquema de una cuenta de producción

La actividad de la producción es fundamental como generadora del ingreso primario de la economía y como proveedora de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas. En el Sistema de Cuentas la producción se entiende como un proceso físico, realizado bajo la responsabilidad de una unidad económica, en el que se utiliza mano de obra y activos para transformar insumos de bienes y servicios en productos de otros bienes y servicios.

La producción puede ser de dos tipos:

Producción de mercado: son todos los bienes y servicios producidos para ser vendidos en un mercado a precios económicamente significativos, es decir, en los que el nivel de precio establecido determina las cantidades que los productores están en capacidad de ofrecer y los consumidores de demandar. En esta categoría se encuentra la producción de todos los sectores distritales, excepto los servicios del Gobierno (administración general, educación, salud y recreación). La medición de la producción en este grupo está determinada por los ingresos generados en la venta de bienes y servicios de estas unidades.

Producción de no mercado: son todos los bienes y servicios ofrecidos por entidades del gobierno o por asociaciones comunitarias, de manera gratuita o a precios económicamente no significativos, es decir, en los que el nivel de precios establecidos no determina las cantidades que los productores estarían dispuestos a ofrecer ni los consumidores a demandar. La medición de la producción está determinada en la mayoría de los casos por los costos de producción del bien o del servicio ofrecido.

EMPLEOS	RECURSOS
Remuneración a los asalariados Otros impuestos a la producción Excedente de explotación / Ingreso Mixto	Valor Agregado Bruto

Tabla 5.2. Esquema de una cuenta de generación del ingreso

La Cuenta de Generación del ingreso sectorial tiene como finalidad registrar el origen de los ingresos generados en la producción, que están constituidos por las remuneraciones factoriales (tierra, capital, trabajo y capacidad empresarial) y los cargos impositivos del gobierno (otros impuestos a la producción). En las remuneraciones factoriales sólo se hace explícita la que corresponde al trabajo asalariado.

En los recursos de esta cuenta se registra el valor agregado bruto, y en los empleos, las remuneraciones a los empleados, que son los pagos en dinero o en especie que los empleadores hacen a éstos por la prestación de un servicio laboral; los otros impuestos a la producción son todos los que están ligados al ejercicio de la actividad, como el ICA, o por la utilización de factores de producción, como los pagos parafiscales que gravan la nomina con impuestos (SENA, ICBF, CCF); y por último, el excedente de explotación o el ingreso mixto (saldos).

Estos saldos tienen procedencias sectoriales y significados económicos diferentes. El excedente es el saldo que tienen las unidades productivas que están constituidas en sociedad, mientras que el ingreso mixto corresponde a las unidades o empresas no constituidas en sociedad y pertenecientes a los hogares. El excedente de explotación tiene implícito las remuneraciones a los otros factores de producción como la tierra y el capital, mientras que el ingreso mixto incluye la remuneración de todos los factores.

La cuenta de producción y generación del ingreso se elabora a precios corrientes, es decir, a los precios medios del año, y a precios constantes, que son los precios medios de transacción de un año de referencia (año base).

Las bases en las cuentas distritales se han establecido en concordancia con las que han tenido para el mismo periodo las cuentas nacionales: serie de cuentas 1990-1996 (base 1994), serie 1990-2000 (base 2000) y serie vigente 2000-2005 (base año 2005).

2.5 CÁLCULO DE LA ECONOMÍA NO OBSERVADA EN LOS REGISTROS ESTADÍSTICOS DISTRITALES (ENO)

La completa cobertura de la producción, esencial en la definición de la calidad del sistema de cuentas nacionales o regionales, es difícil de obtener debido a los problemas con que tropieza la contabilización de actividades productivas subterráneas, ilegales, o informales, que están incluidas en la producción de los hogares para su autoconsumo final, o para las que el dispositivo de captura de datos básicos presenta carencias, calificándose como actividades no observadas y designándose como economía no observada (ENO)

Ésta se puede evidenciar comparando el número de ocupados por actividad económica que reporta la Encuesta de Calidad de Vida de Bogotá (unidad de observación: hogar) con los registrados en las encuestas económicas sectoriales (unidad de observación: establecimiento) realizadas igualmente en la ciudad para el mismo año.

La discrepancia en el número de ocupados que se encontró entre estas investigaciones indica que existe una proporción de la producción no registrada en las investigaciones estadísticas sectoriales que es preciso estima, para tener la cobertura completa de la producción.

Para facilitar la comparación del número de ocupados en Bogotá, se construyó a partir de la información de la Encuesta de Calidad de Vida realizada en 2003 una matriz de empleo distrital 2003 con las siguientes características:

- Tamaño de la matriz por filas: 99 filas correspondientes a las actividades de la CIIU a cuatro dígitos.

- Clasificación de ocupados por tamaño: se clasificaron los ocupados según el establecimiento donde laboran: establecimientos que ocupaban menos de 10 trabajadores y establecimientos con más de 10 trabajadores.

- Clasificación de los ocupados por categoría ocupacional: ocupados remunerados (particulares y gobierno), cuenta propia, independientes, patronos, servicio doméstico y ayudantes familiares. En cada una de estas categorías se adicionó información sobre el número de días trabajados a la semana, las horas trabajadas, las remuneraciones recibidas por los contratados y las ganancias percibidas por los independientes.

- Conversión de las horas trabajadas en trabajo de pleno empleo: dado que los ocupados pueden tener jornadas de trabajo completas o por horas, fue necesario reducir las horas de ocupación total a unidades de "trabajo pleno equivalente", es decir, al total de horas trabajadas semanales según la legislación vigente.

El procedimiento técnico para convertir el número de ocupados registrado en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) en empleos plenos equivalente a tiempo completo es el siguiente:

a) Determinar el número de ocupados total, sumando lo puestos de trabajo principales y secundarios con el respectivo número de horas trabajadas a la semana.
b) Calcular el coeficiente de horas efectivas trabajadas, relacionando el promedio de horas trabajadas registradas en la encuesta con las horas establecidas legalmente.

c) Aplicar el coeficiente al número total de puestos de trabajo.

La información de número de empleos pleno equivalente a tiempo completo sirve para determinar la cantidad del insumo trabajo incorporado en los niveles de producción registrados en las actividades económicas. Complementariamente esta información permite realizar estimaciones de producción para la economía no registrada en las encuestas económicas.

- Cálculo de la producción no observada: se calculó i.) elaborando balances de ocupados según categoría ocupacional, y b) valorando la producción correspondiente a los ocupados no registrados en encuestas económicas.

- Balance de ocupados por actividad económica y categoría ocupacional: en la categoría de ocupados remunerados es donde se realizaron los balances entre el número de ocupados en las encuestas económicas y los que aparecen en la matriz de empleo.

El número de ocupados en los establecimientos de 10 o más trabajadores de la matriz se compara con el número de ocupados reportados para la misma actividad y tamaño. Cuando se constata una diferencia en los ocupados se hace un ajuste en el valor de la producción, empleando parámetros de productividad obtenidos de la información de la encuestas para la actividad que corresponda. Cuando se constata una diferencia en los ocupados para los establecimientos con menos de 10 trabajadores, se calcula el valor de la producción faltante utilizando los parámetros de los micros establecimientos. Cuando se trata de ocupados en las categorías cuenta propia y patronos, el valor de la producción se calcula a partir de la información sobre el monto de los ingresos reportados como ganancias en el ejercicio de la actividad independiente. A los montos de esta ganancia por actividad económica se aplica una función productiva de pequeños establecimientos.

En las Cuentas Nacionales y en la construcción de matrices insumo producto se utiliza el concepto de función de producción para determinar las relaciones técnicas que existen entre los insumos utilizados (factoriales y de bienes y servicios) para producir una unidad de producción (física o monetaria). Estas relaciones se denominan coeficientes técnicos, y se obtiene dividiendo cada insumo (físico o monetario) por las producciones origen.

Cada establecimiento productivo tiene una función diferente a otro ubicado en la misma actividad debido a que las combinaciones factoriales y la productividad son diferentes. Para las cuentas nacionales, que tienen una visión macroeconómica de la medición de la economía, la función económica se trata a nivel agregado por actividad económica en las matrices de insumo producto. No obstante, estas funciones se

aplican para reconstruir la totalidad de las variables de las cuentas de producción a partir del conocimiento parcial de una de ellas como valor de producción o remuneraciones a los asalariados, utilizándose este sistema en los micro establecimiento y las actividades informales.

Otro elemento de análisis de ENO es captar las producciones no registradas en la EAM mediante la conformación de cadenas producción para ciertos productos y procesos industriales donde previamente se ha constatado que la información existente tiene problemas de cobertura, omitiendo por lo tanto las producciones de la pequeña industria.

En efecto, si se compara el valor del pan consumido en los hogares de Bogotá de acuerdo con la encuesta de ingresos y gastos de los hogares con el valor de la producción de pan en los establecimientos ubicados en Bogota (con mas de 10 trabajadores) según la EAM se observa un faltante en la producción de pan que es necesario estimar aplicando proporcionalmente los parámetros de la función de producción de esta actividad.

Este mismo procedimiento se emplea para actividades tales como la producción de carne, confecciones y calzado, productos metálicos y muebles, entre otros. Los ajustes derivados de las cadenas productivas deben conciliarse con los establecidos en la matriz de empleo para evitar duplicaciones.

2.6 RESULTADOS ECONÓMICOS REGISTRADOS EN LAS CUENTAS DISTRITALES AÑO 2005

Como se indicó, la elaboración de las cuentas de producción y de generación del ingreso se presentan en dos sistemas de valoración: a precios corrientes y a precios constantes. La producción a precios corrientes se elabora con la información estadística disponible en el Distrito. Para los valores constantes de la producción se parte de los valores corrientes a los cuales se aplican índices de precios que sirven para trasladar la valoración de toda una serie de datos a los precios de un año que se ha elegido como referencia de valoración.

Cada componente o variable de las cuentas económicas tiene un índice de precios que se ha considerado el más adecuado para transformar los valores corrientes en constantes. Los índices de precios utilizados en los valores de la producción son los que provienen del índice de precios al productor (IPP), empleándose para los casos de la producción de servicios ligados al consumo final de los hogares el índice de precio al consumidor(IPC). Para el consumo intermedio por actividad económica se emplea un índice de precios ponderado de todos los productos, bienes y servicios, que componen la canasta de insumos de cada actividad. En la remuneración a

los asalariados el índice de precios empleado es el correspondiente al salario mínimo. En los otros impuestos que gravan a las actividades productivas se utiliza el índice de precio ponderado del total del IPP y el salario mínimo. Los valores constantes del valor agregado y del excedente de explotación, por ser saldos de cuentas, se obtienen a partir de la diferencia entre los recursos y los empleos.

2.7 ACTUALIZACION DE LAS CUENTAS DISTRITALES

Finalmente, conviene señalar que las cuentas económicas distritales se elaboran en dos etapas:

a) Conformación de la base: corresponde al marco monetario de referencia derivado de las investigaciones conducentes a dimensionar el tamaño de la economía, que consiste en establecer para cada sector los niveles de producción y demás elementos asociados a esta función. El año escogido para la fijación de la base debe ser estadísticamente normal, es decir, carente de eventos que incidan significativamente en los precios generales de la economía y por lo tanto en las ponderaciones sectoriales. Esta etapa se caracteriza por la realización de estudios pormenorizados de cada sector en relación con la tecnología, la comercialización, la interrelación con otros sectores etc.

b) Actualización de la base: corresponde a la extrapolación y retropolación de los valores sectoriales del año base estadístico, lo cual se logra investigando anualmente, para cada sector, su dinámica económica y estableciendo, a través de la información disponible, los incrementos anuales en el valor corriente de la producción.

Este valor corriente se descompone en incrementos de precios y de volumen (cantidades). Los índices de precios y de volumen encontrados sirven para extrapolar los valores del año base, de forma que el valor del año base multiplicado por el índice de volumen del año investigado permite obtener el valor de la producción a precios constantes y el valor de la producción a precios constantes multiplicado por el índice de precios de la producción, la producción a precios corrientes.

La actualización de las cuentas económicas se hace habitualmente con el método de la oferta, es decir, calculando el Producto Interno Bruto (PIB) como sumatoria de valores agregados sectoriales, en tanto el método de cálculo del PIB por la demanda, es decir, la sumatoria de los valores de la demanda final (consumo final, formación bruta de capital, exportaciones) menos las importaciones, solo se puede calcular cuando se han construido cuadros de oferta y utilización de productos (COU).

3.1 METODOLOGÍA PARA ELABORAR EL COU

El COU es un cuadro con ordenamiento matricial que contiene el análisis completo de la producción Distrital, lo que permite calcular el PIB por tres métodos que se registran en igual número de cuadrantes:

PIB por oferta= sumatoria de valores agregados brutos + impuestos a la producción y a las importaciones. La metodología de cálculo de este método ya fue explicada para las Cuentas Económicas Distritales y se deriva de la cuenta de producción.

PIB por ingresos= sumatoria de remuneraciones a los empleados + impuestos a la producción + consumo de capital fijo + excedente de explotación / ingreso mixto. Las variables que contiene este método se elaboran al mismo tiempo que el de la oferta y se derivan de la cuenta de generación del ingreso.

PIB por demanda= sumatoria de consumo final (hogares + gobierno) + formación bruta de capital + exportaciones – importaciones. Para implementar esta ecuación, ligada a las variables de la oferta, se requiere desarrollar el balance de oferta y demanda para todos los bienes y servicios de la nomenclatura definida. En el balance, la oferta a precios de comprador es igual a la demanda a precios de comprador.

Oferta a precio de comprador= producción bruta + importaciones + impuestos a los productos + márgenes comerciales y de transporte (con estos elementos se construye el cuadrante de oferta).

Demanda a precio de comprador= consumo intermedio + consumo final + formación de capital + exportaciones (con estos elementos se construye el cuadro de utilización).

La elaboración del COU con los tres cuadrantes anteriores ofrece información básica para la planeación económica y constituyendo un insumo estadístico vital para la construcción de los modelos de equilibrio general que se emplean en las proyecciones económicas.

3.2 COMPONENTES DEL CUADRO OFERTA – UTILIZACIÓN DE PRODUCTOS (COU)

El cuadro de oferta y utilización contiene:

3.2.1 CUADRO DE LA OFERTA DE PRODUCTOS

La oferta está valorada tanto a valores básicos como a precios de mercado. Con respecto a lo primero, está constituida por la producción y las importaciones CIF, antes de entrar al circuito de distribución, es decir, excluyendo los impuestos a los productos y los márgenes de comercialización. La oferta a precios de mercado incluye, además de los valores básicos, los impuestos y los márgenes comerciales.

La matriz de producción distrital a valores básicos de 2005 se conformó con las producciones registradas en las cuentas de producción de cada sector (51), detallando si se trataba de producciones principales o secundarias. Esta matriz explica los tipos de productos que produce cada sector y el origen sectorial de la producción de cada producto.

Para conformar el cuadro de oferta las importaciones CIF, los impuestos a los productos y los márgenes de comercialización y transporte están desagregados a nivel de las 51 categorías de la nomenclatura.

3.2.1.1 METODOLOGÍA DE ELABORACIÓN DE CADA COMPONENTE DEL CUADRANTE DE LA OFERTA

- **Producción:** Proviene de las cuentas de producción que se han elaborado para cada actividad valorada a precios básicos, es decir, al precio que los productores reciben de los compradores por cada unidad de un bien o servicio producido menos cualquier impuesto por pagar y más cualquier subvención por cobrar.

La producción de las actividades se ha investigado según los tipos de productos que producen, lo que a su vez permite clasificarlos en los 51 grupos de la nomenclatura y en producciones principal y secundaria de acuerdo con los mayores ingresos obtenidos. Esta matriz distingue adicionalmente la producción de mercado de la de no mercado.

A partir de la información anterior se elabora la matriz de producción cuya fuente de información estadística provienen de encuestas económicas, estados financieros y registros administrativos.

Importaciones: las importaciones son las compras de bienes y servicios que las unidades económicas residentes en el Distrito Capital hacen a los no residentes, ya sean de otros países (resto del mundo) o de otras secciones del país (regionales). Contabilizar las importaciones en espacios económicos sin un control aduanero que verifique y registre las entradas de mercancías dificulta su cálculo. No obstante,

existen métodos de medición directos e indirectos que hacen posible tener una aproximación a esta variable por tipo de producto, que es lo que exige la matriz de oferta. Para el Distrito se contabilizaron como importación todos los bienes que entran a su territorio económico, bien sea para la demanda interna o para ser comercializados en otras regiones.

En las importaciones de bienes se tienen dos sistemas de cálculo:

- Con información estadística disponible: estadísticas de comercio exterior de la DIAN, que suministra el valor de los productos importados por posición arancelaria, los cuales se agrupan según el detalle de la nomenclatura de bienes.
- Estimación derivada de la demanda: se establece a partir de los análisis de cada uno de los elementos de la demanda que utilizan bienes importados del resto de mundo o procedente de otras secciones del país de la siguiente manera:

  Consumo intermedio: los productos que compran los sectores para el consumo intermedio pueden provenir de la propia producción distrital, del resto del mundo y de otras secciones del país. Para deducir el monto de las importaciones según lugar de procedencia se utilizó el siguiente análisis: si un producto es consumido por un sector productivo y éste no se produce en el distrito, entonces se infiere que este es importado; si este producto no está registrado en las importaciones del resto del mundo se deduce que proviene de otras secciones del país. Aplicando este procedimiento a todos los grupos de productos se establece el origen del consumo intermedio de las actividades distritales.

  Consumo final: para separar el consumo de los bienes según origen de procedencia se analizó la demanda de cada producto empleando un procedimiento similar al del consumo intermedio.

  Formación bruta de capital: se aplicó el porcentaje de participación de las importaciones en cada grupo según los balances de las Cuentas Nacionales.

  A los anteriores montos de las importaciones se sumó un ajuste correspondiente al contrabando de mercancías. En efecto, las importaciones de las Cuentas Nacionales se ajustan por contrabando de mercancías a partir de las estimaciones que realiza la DIAN. Para el COU Distrital se aplicó a los productos el ajuste nacional.

Para las importaciones de servicios se utilizaron dos fuentes de información: las encuestas económicas y algunos indicadores obtenidos de las cuentas nacionales.

- **Impuestos y derechos arancelarios:** son gravámenes sobre los bienes y servicios que se pagan en el momento en que los bienes cruzan la frontera nacional o aduanera del territorio económico. Estos impuestos son calculados a partir de la información sobre recaudos de la DIAN por producto y código arancelario correspondientes a Bogotá.

- **Otros impuestos a los productos:** son gravámenes sobre los bienes y servicios que se exigen como consecuencia de la producción, venta, transferencia o suministro de dichos bienes o servicios o como resultado de su utilización para el autoconsumo o para la formación de capital. Son impuestos denominados específicos, tales como los que recaen en el consumo de gasolina, cigarrillos y licores. Para establecer el recaudo de este impuesto en Bogotá se consultan las estadísticas de la Dirección de Impuestos Distritales.

- **IVA no deducible:** es el IVA efectivamente recaudado después de una serie de deducciones por compra de materias primas. El primer paso para calcular este impuesto por producto es establecer las tasas teóricas vigentes sobre IVA a partir de la legislación tributaria vigente. El segundo consiste en establecer por medio de los balances de oferta y demanda de las Cuentas Nacionales las tasas aparentes para cada tipo de demanda. El tercero radica en investigar el monto del IVA recaudado en Bogotá y repartirlo posteriormente teniendo en cuenta las tasas investigadas.

- **Márgenes de comercio y transporte:** los márgenes de comercio se refieren a los mayores valores que adquieren las mercancías cuando un comerciante las lleva del sitio de producción al de venta, midiéndose por la diferencia entre el precio de venta y el precio de compra del bien. Los márgenes de comercio por producto se establecen a partir de la información que suministra la Encuesta Anual de Comercio que realiza el DANE. Para establecer las tasas comerciales por tipo de demanda se consultaron los balances de oferta y utilización de las Cuentas Nacionales, aplicándose las tasas establecidas a los montos de las demandas distritales. El total de los márgenes registrados en la oferta es igual a la sumatoria de los márgenes de la demanda.

3.2.2 CUADRO DE UTILIZACIÓN DE PRODUCTOS

Es un cuadro donde se detallan por producto, actividad económica y tipo de comprador los bienes y servicios demandados en la economía durante el periodo analizado. La demanda se divide en intermedia y final. La intermedia por producto se detalla por sectores compradores (51) y su ordenamiento en filas y columnas conforma la matriz de consumos intermedios, mientras que los elementos de la demanda final se establecen por vectores columna.

El cuadro de utilización está constituido por tres cuadrantes:

a) El cuadrante de los usos intermedios o matriz de consumos intermedios.

b) El cuadrante de las demandas finales.

c) El cuadrante de los elementos del valor agregado sectorial.

a) Cuadrante de usos intermedios o matriz de consumos intermedios: en las filas y columnas se registra el consumo intermedio por producto y por actividad económica valorado a precios de comprador. En las columnas se registran todas las compras de bienes y servicios que las ramas de actividad hacen de los diferentes productos para alcanzar un nivel de producción determinado, recogiéndose en las filas las utilizaciones que de un producto hacen las distintas ramas de actividad económica. En este cuadrante se hacen explícitas las relaciones intersectoriales de producción.

La matriz de consumos intermedios 2005 se construyó a través de las siguientes etapas:

Se registraron por columnas las estructuras de costos originalmente establecidas de acuerdo con las investigaciones realizadas para el cálculo de la cuenta de producción de cada rama de actividad. El consumo intermedio por producto se desagregó en concordancia con el tamaño del COU. Las fuentes de información utilizadas fueron tres:

- Encuesta Anual Manufacturera: ofrece información sobre los bienes y servicios comprados y consumidos por las actividades industriales. Estos productos se clasificaron en cada uno de los 51 grupos de producto definidos en la nomenclatura para obtener los costos sectoriales que constituyen las columnas de la matriz.

- Superintendencias y empresas de servicios públicos: con el detalle de los gastos operacionales de las empresas registrados en los estados de resultados se construyeron los costos de producción de las actividades diferentes a las industriales.

- Cuentas Nacionales: costos sectoriales para los sectores financieros y de seguros.

Concluida la captura de las estructuras de costos para cada uno de las actividades, se estableció la consistencia del cuadro analizando por fila la distribución del consumo intermedio de cada producto vendido a las 51 ramas de actividad económica.

La igualdad en los valores de los consumos intermedios por sector (columna) y por producto (filas) constituyó la primera versión de la matriz de consumos interme-

dios 2005. Esta matriz se modificó en varias oportunidades como resultado de la discrepancia entre la oferta y la demanda.

La matriz definitiva de consumo intermedio se logró después de un proceso de iteraciones o aproximaciones sucesivas entre filas y columnas, sin alterar significativamente la información original sobre estructura de costos de las ramas de actividad.

b) El cuadrante de las demandas finales: Contiene la siguiente información:

Exportaciones de bienes y de servicios: corresponde al valor de las ventas en bienes y servicios que los residentes del Distrito hacen a los no residentes, resto del mundo y otras secciones del país.

Las exportaciones de bienes industriales al resto del mundo se obtuvieron de la información de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) sobre ventas al exterior (Capítulo 2: Ventas y compras efectuadas durante el año 2005).

La escogencia para las exportaciones industriales de la fuente EAM, y no de la fuente oficial DIAN, está justificada en la precisión sobre venta al exterior que ofrece la información de los establecimientos ubicados en Bogotá. En cuanto a las exportaciones de servicios, las fuentes utilizadas fueron: la Balanza de Pagos del Banco de la República y la información sobre exportaciones de servicios registradas de las encuestas económicas del DANE.

Las exportaciones a otras secciones del país se calcularon aplicando a la producción distrital la participación porcentual que representan las ventas fuera de Bogotá, obtenida de la base de datos de recaudos del impuestos de Industria y Comercio, avisos y Tableros (ICA) de la Dirección de Impuestos Distritales. En efecto, en esta base de datos se registran los ingresos de la producción vendida en y fuera de Bogota, pero dentro del territorio nacional.

Gasto de consumo final: incluye todos los bienes y servicios destinados a la satisfacción directa de las necesidades humanas, ya sean individuales o colectivas, con productos de mercado o no de mercado. El consumo final se calcula para los hogares y para el gobierno.

El valor de los gastos en consumo final de los hogares 2005, se calculó en varias etapas, utilizado las siguientes fuentes de información: Encuesta de Calidad de Vida 2003 (DANE), Encuesta de Capacidad de Pago Distrital 2004 (Secretaría de Planeación Distrital), Vector de consumo final de hogares 2005 (Cuentas Nacionales), Vector de consumo final de hogares 2000 (Cuentas Distritales)

La primera etapa fue calcular el consumo per-cápita por producto en cada una de las fuentes estadísticas consultadas con el fin de establecer, por una parte, la estructura del gasto final por producto y, por la otra, fijar el nivel monetario total de esta variable para el 2005. Como las fuentes utilizadas tenían periodos de referencias diferentes, fue necesario unificarlas al año 2005, extrapolando los consumos per-cápita con índices de precios y con el número de habitantes de Bogotá según el censo de población del 2005.

La segunda etapa consistió en realizar un análisis comparativo de las diferentes fuentes para obtener la primera versión del consumo final de los hogares 2005.

La versión definitiva se obtuvo ajustando la versión preliminar con las producciones de salud, educación, alquileres de bienes raíces residenciales, y con el valor del consumo de servicios públicos facturado para el sector residencial.

El consumo final del gobierno es, por convención, igual a la producción del mismo gobierno deducidos los pagos parciales que realizan los hogares en algunos servicios, en especial, los de educación pública. Este tratamiento es el mismo que aplican las Cuentas Nacionales y es a la vez el recomendado en el SCN 93.

Formación bruta de capital fijo (FBCF): para construir el vector de la formación bruta de capital fijo se consultaron dos tipos de fuentes: estados financieros y encuestas económicas sectoriales.

Estados financieros: la metodología de cálculo de la FBCF consiste en obtener los incrementos de la inversión para un periodo comparando el valor del stock de un año respecto al que se tenía el año anterior. Para tal efecto se consultan las partidas contables donde se detallan activos de las empresas como edificaciones, construcciones en curso, maquinaria, y equipo y material de transporte. Este ejercicio se realizó para todas las empresas de servicios públicos residentes en Bogotá, para toda la administración pública y para las empresas de servicios empresariales y sociales con residencia en Bogotá.

Encuestas Económicas: el procedimiento para calcular la FBKF fue el mismo que se utilizó con los estados financieros, es decir, comparar los valores del stock de capital físico al final y al principio del periodo correspondiente al año 2005. Esta fuente abarcó las siguientes investigaciones: Encuesta Anual Manufacturera, Encuesta Anual de Comercio y Encuesta de Servicios.

Para las empresas no constituidas en sociedad (hogares) se hicieron dos cálculos: la inversión en vivienda y en otras edificaciones, y la estimación de la inversión por tipo de producto de la pequeña empresa.

d) Cuadrante de los valores agregados sectoriales

Contiene las variables que conforman las cuentas de producción y de generación del ingreso sectorial. Las fuentes estadísticas utilizadas son las encuestas económicas, los estados financieros y los registros administrativos.

LA RENTA COMO REMUNERACIÓN AL FACTOR TIERRA

En las Cuentas Nacionales la tierra es considerada como un activo no producido que puede ser objeto de compraventa entre agentes de la economía y clasificada como parte de la inversión. Como es un bien no producido, la cantidad disponible en la economía siempre permanece en el tiempo, de modo que lo que es una inversión para un agente es una desinversión para otro, con igual magnitud.

Lo único que altera y adiciona al valor intrínseco de la tierra son las mejoras que se realizan para su aprovechamiento. En las Cuentas Nacionales la tierra se encuentra en los siguientes agregados:

a) Como factor de producción principal se encuentra presente esencialmente en las actividades agropecuarias. Igualmente, hace parte implícita de las inversiones que las unidades productivas no agropecuarias tienen en bienes inmuebles como fabricas, infraestructuras, locales comerciales y oficinas.

b) La actividad productiva que está ligada a la utilización de la tierra como recurso es la construcción, tanto de edificaciones como de infraestructuras.

c) Por el principio ya enunciado de ser la tierra un activo no producido, el valor de producción de un inmueble solo debe registrar el valor de la construcción, debiéndose excluirse el valor de la tierra que contiene, de forma que cuando un agente compra inmuebles, las Cuentas Nacionales hace dos asientos contables: uno en inversión en construcciones y otro en compra de terrenos.

d) En la depreciación económica que realizan las Cuentas Nacionales no se incluye la tierra y solo se hace referencia a los activos producidos.

e) En las cuentas patrimoniales que miden la riqueza nacional se contempla medir las modificaciones monetarias que tiene este recurso en el transcurso de un periodo contable.

En síntesis, el tratamiento del factor tierra en las Cuentas Nacionales impide calcular la renta como un costo de oportunidad cuando se utiliza este factor indirectamente en las inversiones inmuebles de las actividades económicas.

PROPUESTA EXPLORATORIA PARA LA MEDICIÓN DE LA RENTA IMPLICITA DE LA TIERRA EN LAS INVERSIONES DE INMUEBLES EN LAS ATIVIDADES ECONOMICAS DE BOGOTA

INFORMACIÓN DISPONIBLE

- Stock de capital detallado por tipo de activo para las unidades productivas residentes en Bogotá de las actividades económicas de los establecimientos industriales (EAM), de servicios (EAS), del comercio (EAC) y de los pequeños establecimientos (Encuesta de micro –establecimientos);
- Stock de capital detallado por tipo de activo para las Empresas Distritales de Acueducto, Teléfono, Gas y Energía;
- Stock de capital detallado por tipo de de activo para las empresas inscritas en la Superintendencia de Sociedades con residencia exclusiva en Bogotá;
- Área del lote de los inmuebles de las actividades productivas que rinden en la oficina del Catastro Distrital.

PROCEDIMIENTO TÉCNICO PARA MEDIR LA RENTA EN LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y SEPARARLA DEL EXCEDENTE DE EXPLOTACIÓN DE LAS CUENTAS DISTRITALES:

- Agrupar las actividades en tres grandes grupos: agropecuarias, industriales y servicios.
- Elaborar una serie de inversiones en inmuebles para el periodo 1980-2008.
- Modelar las inversiones con la ocupación laboral para determinar los rendimientos factoriales y deducir la renta implícita de la renta.

ANEXO VI

NECESIDADES HÁBITAT[18]

1.1. METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN DE LAS NECESIDADES FÍSICAS DEL HÁBITAT

El primer elemento que requiere la metodología es el desarrollo de un trabajo de campo que para el caso que nos ocupa se centra en el entorno de las viviendas y particularmente de los aspectos que las encuestas disponibles hoy en día no contienen. Dicha recolección parte, en primer lugar, del diseño de una muestra estadísticamente representativa del territorio analizado, y de la elaboración y aplicación en campo de una entrevista que complementa la información estadística relacionada con sus atributos, realizando en segundo lugar un registro visual que busca cuantificar atributos difíciles de capturar a través de la entrevista. En este sentido, mientras la entrevista se concentra en capturar información relacionada con la vivienda -habitabilidad, espacialidad, funcionalidad, seguridad en la tenencia, necesidades sentidas de la población, y entorno de frente de manzana y de localidad-, el registro visual va más allá, indagando sobre el entorno sectorial a través de un registro fotográfico realizado por expertos arquitectos que evaluan las condiciones urbanísticas de cada uno de los sectores cartográficos[17] .

En el caso del proyecto piloto realizado en la localidad bogotana de Bosa entre Octubre de 2006 y Junio de 2007, la recolección de la información estuvo dividida en dos etapas. Una primera parte del trabajo de campo tuvo lugar en las zonas de la Localidad no intervenidas por Metrovivienda correspondientes a la totalidad de los sectores cartográficos definidos para la Localidad, y en los que se desarrolló un operativo de campo que permitió la aplicación de formularios a 590 viviendas (612 hogares) -equivalentes al 102.1% del tamaño de muestra-, y 289 fotografías, que en su conjunto representan, estadísticamente de manera significativa, 147.251 hogares de la Localidad. En la segunda fase se analizaron por separado las áreas desarrolladas por Metrovivienda, específicamente en las ciudadelas El Recreo y El Porvenir, en las

---

17 Los autores agradecen a Diana Puerta y Andrés Alonso el apoyo en este anexo.

18 En función del análisis urbanístico, la localidad de Bosa fue dividida de acuerdo a la fragmentación cartográfica establecida por Catastro Distrital para la aplicación de instrumentos estadísticos.

que se aplicaron 302 encuestas a hogares localizados en 300 viviendas, que representan 7486 hogares.

Con la información disponible para vivienda y para entorno se procedió a construir un indicador de vivienda y un indicador de entorno, y posteriormente uno de hábitat que permite tanto el análisis particular de los atributos como disponer de un indicador compuesto su medición. Este es el resultado de la ponderación de las variables en función de su peso relativo para la determinación del déficit de hábitat[19], y la base para analizar las condiciones y necesidades de la población en un territorio determinado. A partir de su estimación, es posible definir una línea de referencia, como se propuso anteriormente, para la medición de las necesidades hábitat.

Metodológicamente, el desarrollo del estudio se basa en la efectiva realización de los aspectos que se enumeran a continuación, y que para el caso analizado, se basan en la realización de la prueba piloto desarrollada en la Localidad de Bosa en el período comprendido entre octubre de 2006 y junio de 2007:

- Ponderación de las variables de vivienda y entorno a partir del análisis de componentes principales.
- Determinación de la línea de base con base en el análisis de los proyectos VIS Tipo 1 desarrollados en los últimos años en Bogotá.
- Tipología de vivienda digna.
- Las necesidades hábitat en la Localidad de Bosa.

PONDERACIÓN DE VIVIENDA Y ENTORNO

La metodología usada para el cálculo de los ponderadores de Vivienda y Entorno es la de Análisis de Componentes Principales (ACP), técnica que hace parte de un análisis estadístico multivariado cuyo objetivo es el de reducir la dimensionalidad de un conjunto numeroso de variables con una pérdida razonable de información, eliminando las variables que presentan una alta correlación y redefiniendo un nuevo conjunto de variables que constituyen una combinación lineal de las originales. Una de las aplicaciones más útiles del ACP, y es la que en este caso nos interesa, es permitir una ponderación de un determinado número de variables utilizando los coeficientes que proporciona el primer componente principal, calificando y clasificando por esa vía las unidades de observación.

---

19 Ella puede ser producto de métodos estadísticos, de la discusión de un grupo de expertos, la opinión de un grupo de líderes de la comunidad, de las autoridades competentes, e incluso una combinación de dos o más de los anteriores.

Es importante mencionar que el fundamento del ACP es formar una variable (componente) como combinación lineal de las variables del análisis a partir la explicación relativa de la varianza total, de modo que las variables que expliquen más, tengan mayor peso en el coeficiente que conforma el primer componente principal (el que explica una mayor parte de la varianza), pudiendo por lo tanto ser éste utilizado como el ponderador de esa variable. Entre mayor varianza permita explicar una variable, mayor será su coeficiente en el primer componente principal, y por lo tanto mayor será la ponderación de esa variable en la clasificación y calificación.

Como la escala de medición de algunas de las variables del proyecto piloto de Bogotá era discreta y las de otras continua, y correspondían a diferentes rangos de valores, todas fueron estandarizadas. La metodología que se aplicó para tal fin determinó que 100 era el máximo valor que podía alcanzar una variable, en un rango de valoración de 0 a 100, siendo los valores intermedios el resultado de una regla de tres o alguna transformación algebraica resultante de la experiencia de los investigadores[20]. Posteriormente, con las variables homogenizadas y escaladas adecuadamente, se procedió a la elaboración de los modelos estadístico-econométricos, con el fin de que fueran ponderadas e incluidas en el análisis a fin de construir índices compuestos para la vivienda, el entorno y el hábitat en su conjunto[21].

A continuación se presentan los modelos para la vivienda y el entorno de Bogotá obtenidos en la aplicación de la prueba piloto Al respecto, debe resaltarse que se contó con información para la gran parte de elementos constitutivos del hábitat desde su perspectiva meramente positiva. Éste hecho permitió que se construyeran las variables con mayor significancia estadística para los componentes del entorno y de la vivienda. No obstante, aunque se calcularon modelos combinando todas éstas, solo se incluyeron las que se presentan en las tablas 6.1 y 6.2 por ser las que explicaban en mayor proporción su comportamiento[22]. En efecto, variables, como acueducto y energía eléctrica, que inicialmente habían sido incluidas en el modelo, fueron descartadas mediante el análisis de componentes principales, por no presentar varianza entre las observaciones, debido a que todos los hogares seleccionados para la muestra respondieron en la encuesta contar con estos servicios.

En el caso de la vivienda, el resultado para el modelo, que muestra la ponderación de cada una de las variables introducidas en el análisis, es el siguiente:

---

20 En el anexo No. XX se puede observar dicho procedimiento para cada una de las variables.
21 En el anexo No. XX se pueden analizar los resultados de los modelos econométricos.
22 Debe anotarse que las variables seleccionadas, fueron definidas a través de un modelo econométrico que en primer lugar anula las variables que no presentan varianza en la observación realizada, y en segundo extrae las que son poco significativas porcentualmente con relación al total.

Variable en encuesta de hogares	Ponderador modelo 1
Pared	19,89%
Piso	24,41%
Alcantarillado	2,89%
Acueducto	
Recolección de basuras	-2,51%
Energía eléctrica	
Cuartos	-25,38%
Cohabitación	7,09%
Espacios independientes	27,84%
Total	100,00%

Tabla No.6.1. Modelo vivienda: primera componente principal. Fuente UN-Habitat/ Colombia

En éste se ponderaron las siguientes variables:

- Pared: alusivo al material de la pared.
- Pisos: referido al material de los pisos.
- Alcantarillado, acueducto, energía, y recolección de basuras: relacionado con la cobertura de los servicios.
- Cuartos: referido al número de personas por cuarto en la vivienda.
- Cohabitación: número de hogares en la vivienda.
- Espacios independientes: espacios independientes en la vivienda para comer, lavar y secar la ropa; la intimidad de las parejas, el estudio y el juego de los niños.

Es importante observar en la tabla 6.1 que la variable de espacios independientes tiene un peso preponderante (27.84%), seguida del número de personas por cuarto y material de pisos (25.38% y 24,41% respectivamente).

Por su parte, el resultado del modelo de componentes principales para las variables de entorno, y su respectiva ponderación, es el siguiente:

Variable en encuesta de hogares	Ponderador modelo 1
Equipamiento	16,079%
Movilidad	38,003%
Estado físico del sector	14,048%
Zona de riesgo	24,113%
Contaminación	7,757%
Total	100,00%

Tabla No. 6.2. Modelo entorno: primera componente principal. Fuente: UN-Hábitat/ Colombia

En éste se ponderaron las siguientes variables:

- Equipamiento: que hace alusión a la presencia de equipamientos colectivos en la localidad, el estado del espacio público físico, y el estado del mobiliario urbano.
- Movilidad: relacionada con la existencia de vías, el estado de las vías de acceso al sector, y con el estado físico del lugar donde se accede al transporte público.
- Estado físico del sector: vinculado con el estado de consolidación en que se encuentra, y/o con la evidencia de zonas de deterioro o recuperación.
- Zona de riesgo: asociado a viviendas en áreas mitigables o no mitigables que permanecen sujetas a condiciones de riesgo natural (avalanchas, derrumbes, desbordamientos, hundimientos de terreno, etc.)
- Contaminación: relativa a la presencia de industria pesada, aguas negras, acumulación de desechos y/o industria extractiva.

En este caso, adquiere una mayor importancia la variable de movilidad (38.00%), seguida de la variable de zona de riesgo (24.11%).

DETERMINACIÓN DE LA LÍNEA DE BASE

Para determinar la línea base de las necesidades tanto en su componente de vivienda como de entorno, se debe identificar una tipología de vivienda que sirva de referencia para la comparación. Cómo se mencionó en los capítulos III y VII, en el caso colombiano ésta corresponde a la vivienda Tipo 1 construida en la ciudad con las diferentes modalidades de subsidios del Estado. La tipología permite establecer una línea de referencia a partir del análisis ponderado de los atributos de vivienda y entorno de un número determinado de proyectos, llevándose a cabo un proceso de convergencia en un doble sentido: de la forma arquitectónica a lo que establece la estadística de las encuestas o Censos, y de la tipología a la estadística, buscando establecer una equivalencia del hábitat desde la economía positiva y la arquitectura, de la fórmula de los estadísticos y economistas, con la cual se determinan las necesidades y por lo tanto las políticas públicas, a la forma, concreción arquitectónica y urbanística de lo que realmente se entrega a las familias.

Esta discusión es central porque la estadística no "representa" la vivienda que impulsa la política, más que a través de ecuaciones, mientras arquitectónicamente ésta se representa a través de formas que se acercan a la imagen que tienen las personas de un espacio con características particulares de habitabilidad, especialidad y funcionalidad. "La convergencia" como diálogo de estas dos lógicas constituye en este sentido un aporte fundamental del presente estudio, en tanto se da forma a la representación que tienen en mente los beneficiarios de la política: una vivienda

como las que diseñan y discuten los arquitectos. En el gráfico 6 se representa el ejercicio de la convergencia.

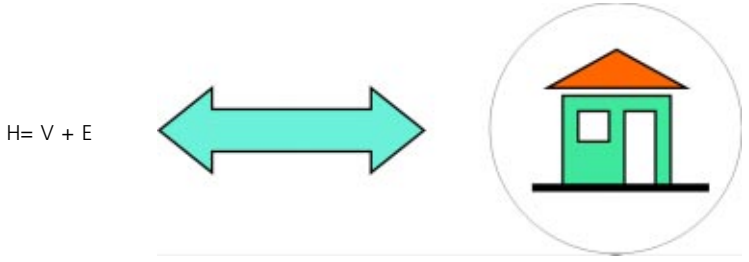


Gráfico 6.1 Convergencia de la estadística a la forma. Fuente: UN Hábitat/ Colombia

LA TIPOLOGÍA DE VIVIENDA DIGNA

Como se anotó, metodológicamente la determinación de la tipología de vivienda digna se deriva del análisis estadísticamente representativo de los proyectos VIS tipo 1, desarrollados para este caso particular en la ciudad de Bogotá en el período comprendido entre 2004[23] y 2006. Como también se apuntó, este análisis fue el resultado de la revisión de información de vivienda y entorno suministrada por las constructoras, y la observación directa en campo especialmente de las condiciones de entorno[24].

El valor de la línea por componente es el resultado del análisis de la tipología de vivienda. Así las cosas, por poner un ejemplo, el valor de línea (50) para la variable de pisos nos está indicando que la tipología de las viviendas en Bogotá presenta material en concreto. Lo propio sucede con las demás variables. La tipología presenta el comportamiento que expresa a continuación, en función de las variables definidas para el modelo:

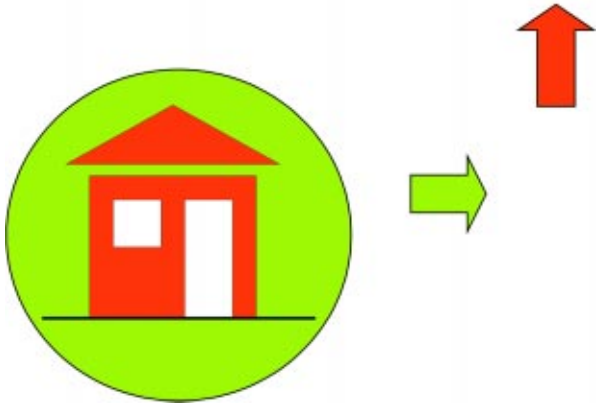
23 Primer año de construcción de vivienda de interés prioritario en la ciudad, que tiene lugar a partir de un modelo de intervención del Estado que avanza en la solución de la problemática habitacional a un sector de la población tradicionalmente excluido de las políticas de vivienda.

24 Para la definición de la tipología de vivienda VIS Tipo 1 en la ciudad, se analizaron 17.466 viviendas que corresponden según cifras de CAMACOL al 80,8% del total de viviendas construidas en la ciudad entre el 2004 y 2006.

Componentes del Modelo	Valor línea	Convergencia urbanística
Equipamiento	80,29	Cobertura de equipamiento básico a nivel local: equipamientos culturales, de seguridad, administrativos educativos, de salud, recreación y capacitación; Espacio público en regular estado (sin infraestructura adecuada) y sin amoblamiento urbano
Movilidad	71,10	Existencia en el sector (asimilable a barrio) de vías vehiculares y peatonales, con accesibilidad a través de vía vehicular en recebo (en proceso de construcción) o pavimentada en mal estado, y con un lugar donde se accede al transporte público en regular estado
Estado físico del sector	67,65	Sector en proceso de consolidación, con presencia, en algunos casos puntuales, de deterioro urbano
Zona de riesgo	62,30	Localización sobre zonas de riesgo mitigables por inundación y/o desbordamiento
Contaminación	96,32	Sector urbanístico sin contaminación por industria pesada, aguas negras, acumulación de deshechos, e industria extractiva

Componentes Modelo	Valor línea	Convergencia Arquitectónica
Pared	100,00	Paredes en bloque, ladrillo, piedra o madera pulida
Pisos	50,00	Pisos en cemento o gravilla
Alcantarillado	100,00	Cobertura del servicio de alcantarillado
Recolección de basuras	100,00	Cobertura del servicio de recolección de basuras
Número de personas por cuarto en el hogar	69,80	Valor intermedio entre una y cuatro personas por cuarto
Cohabitación	100,00	Un hogar en la vivienda
Espacios independientes	49,85	Espacios independientes para comer, lavar y secar ropa, y con posibilidad de independencia para la intimidad de las parejas

Tabla No 6.3. Fuente: UN-Hábitat/Colombia



Teniendo claridad en el valor de la línea por cada componente, se construye un indicador que representa lo mínimo que en términos de vivienda y entorno se está desarrollando como consecuencia de la promoción de la política de vivienda y hábitat, y por tanto constituye el punto de referencia para determinar una nueva medida de las Necesidades. Dicho indicador se deriva, como se señaló, del resultado del análisis de la tipología de vivienda y de los valores obtenidos en los componentes del modelo de vivienda y entorno -vector de coeficientes del modelo de componentes principales- presentados en las tablas 6.1 y 6.2. La suma ponderada es el índice que señala la línea de necesidades. La línea es el resultado de las variables ponderadas, y no sólo un simple ejercicio matemático que arroja como resultado el promedio simple de los proyectos desarrollados en Bogotá.

En una medición de las necesidades hábitat de un territorio, los hogares para quienes el valor del índice está por encima del valor de referencia estimado a partir de la tipología de proyectos VIS no están en déficit (vivienda y/o entorno), mientras que los que se encuentran debajo sí lo están. La línea de referencia para vivienda y entorno se presenta a continuación:

Línea de vivienda	
66,17	El valor de la línea es el resultado de la combinación ponderada de las variables seleccionadas, en éste caso: pared, piso, alcantarillado, recolección de basuras, cuartos, cohabitación, y espacios independientes. Cada una de éstas obtiene un valor individual resultante del análisis de los proyectos VIS Tipo 1 desarrollados en la ciudad en los últimos años, y su ponderación, es el resultado de la aplicación del modelo de componentes principales representado en la tabla 4.

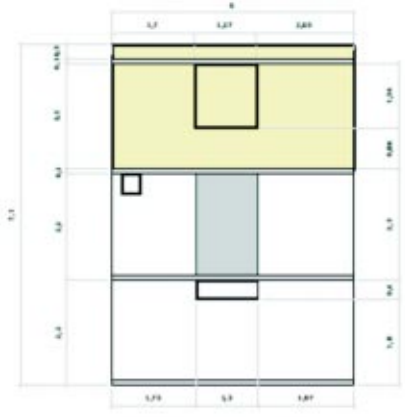
Línea de entorno	
71,94	El valor de la línea es el resultado de la combinación ponderada de las variables seleccionadas, en éste caso: equipamiento, movilidad, estado físico del sector, zona de riesgo. Cada una de éstas obtiene un valor individual resultante del análisis de los proyectos VIS Tipo 1 desarrollados en la ciudad en los últimos años, y su ponderación, es el resultado de la aplicación del modelo de componentes principales representado en la tabla 5.

Tabla 6.4. Líneas de vivienda y entorno. Fuente UN-Hábitat/ Colombia

A partir de este análisis, es posible identificar la "forma" de una vivienda concreta que representa la tipología de vivienda digna -la que más se aproxima a la línea- y que tiene características similares a las que se describen a continuación:

Área: 37,00 M2
Tipo de vivienda: Unifamiliar
Número de pisos. Dos pisos
Distribución:

Primer Piso: Salón, Comedor, Cocina.
Segundo Piso: Una alcoba terminada y una proyectada, y baño
Existencia de Patio: Sin patio
Ventilación: A través de fachada principal y ductos de ventilación



Con relación al entorno:

Entorno "cercano":
Vías peatonales, con zonas verdes comunes y de uso exclusivo para los habitantes del conjunto

Conjunto Urbano:
Conjunto que propicia el desarrollo de espacios comunes en su interior

Sector Urbanístico:
Trazado urbano correspondiente con su entorno. Discontinuidad definida en la existencia de rejas divisorias

Gráfico 6.2. Representación de la tipología de vivienda VIS tipo 1 para Bogotá

LAS NECESIDADES HÁBITAT EN LA LOCALIDAD DE BOSA.

En términos generales, una vez definida la línea de referencia (Línea de Necesidades hábitat), es posible determinar que los hogares que se localizan por encima de ésta no presentan déficit de hábitat, mientras que los que se localizan por debajo se encuentran en déficit. A manera de ejemplo, si se tiene claro que la línea de referencia presenta un valor de 138,09 (línea de vivienda + línea de entorno), entonces los hogares localizados por encima superan los mínimos establecidos por la línea de referencia, en tanto que los que están por debajo no alcanzan ni siquiera los estándares desarrollados en la actualidad para la vivienda Tipo 1.

A- ANÁLISIS DE COMPONENTES PARA LA VIVIENDA

EN LAS ZONAS NO INTERVENIDAS POR METROVIVIENDA (94,92% DE HOGARES)

Con la metodología de medición propuesta se puede observar que el 15,85% de los hogares (un poco más de 23 mil de los 147.251) que habitan en Bosa se encuentran por debajo de la línea de vivienda digna, es decir, que se encuentran en peores condiciones de vivienda que aquellos hogares que se ven beneficiados por las políticas de acceso a vivienda nueva por parte de los diferentes entes del Estado. La tabla siguiente permite revisar las distintas combinaciones de variables que explican el déficit de vivienda de los hogares de la localidad.

Razones déficit vivienda	Hogares en déficit	% de hogares en déficit	% de total de hogares
Cuartos	2.406	10,31%	1,63%
Espacios independientes	2.406	10,31%	1,63%
Pared y cuartos	241	1,03%	0,16%
Pares y espacios independientes	722	3,09%	0,49%
Alcantarillado y cuartos	241	1,03%	0,16%
Cuartos y cohabitación	241	1,03%	0,16%
Cuartos y espacios independientes	2.165	9,28%	1,47%
Cohabitación y espacios independientes	6.737	28,87%	4,58%
Pared, pisos y cuartos	1.444	6,19%	0,98%
Pared, cuartos y espacios independientes	241	1,03%	0,16%
Pisos, cuartos y espacios independientes	1.203	5,15%	0,82%
Alcantarillado, recolección de basuras y cuartos	241	1,03%	0,16%
Cuartos, cohabitación y espacios independientes	4.090	17,53%	2,78%
Paredes, pisos, cuartos, espacios independientes	722	3,09%	0,49%
Alcantarillado, recolección de basuras, cuartos y espacios independiente	241	1,03%	0,16%
TOTAL	23.339	100,00%	15,85%

Tabla No. 6.5. Déficit de vivienda en las áreas no intervenidas por Metrovivienda. Fuente: UN Hábitat/ Colombia

Las razones que explican el déficit de vivienda en los hogares de Bosa no intervenidos por Metrovivienda, están fundamentalmente referidas a deficiencias en espacios independientes (46,65%), seguido por el número de personas por cuarto en el hogar (38,40%), como se puede observar en la tabla No. 6.6 en la columna de explicación del déficit.

	Línea	Explicación déficit	Valor promedio de los hogares de Bosa por debajo de la línea	Diferencia
Modelo vivienda	66,17			
Pared	100,00	4,32%	92,68	-7,32
Piso	50,00	2,18%	53,09	-3,09
Alcantarillado	100,00	1,27%	96,91	-3,09
Recolección de basuras	100,00	0,71%	97,94	-2,06
Cuartos	69,80	38,40%	49,03	-20,78
Cohabitación	100,00	6,48%	88,92	-11,08
Espacios independientes	49,85	46,65%	30,52	-19,34
TOTAL		100,00%		

Tabla 6.6. Explicación del déficit de vivienda – Áreas no intervenidas por Metrovivienda. Fuente: UN Hábitat Colombia

En términos generales, la explicación del déficit es el resultado de la relación entre dos aspectos fundamentales: la distancia de los hogares con relación a la línea de referencia (tipología) y el peso de la variable en el modelo (ponderaciones) presentado anteriormente en la tabla 6.1. Una variable como espacios independientes tiene una alta ponderación y una gran diferencia entre la línea de tipología y el valor promedio de los hogares de Bosa. Una variable como recolección de basuras tiene una baja ponderación y una baja diferencia entre las variables, por lo que explica muy poco el déficit. Los aspectos anotados -peso del ponderador, y distancia con relación a la línea- permiten entender, por ejemplo, las razones para que una variable como piso, que tiene un alto peso en el modelo (24.41%), sólo explique el 2.28% del déficit de vivienda, mientras que la variable de cuartos en el hogar, con un peso en el modelo de 25,38%, explique el 38,40% del déficit.

A manera de resumen, lo que se puede observar es que el mayor problema de vivienda en la localidad está relacionado con carencias o problemas en las variables de espacio. Las carencias en dichas variables y sus combinaciones representan el 12,25% del déficit en la localidad, es decir, cerca del 78% del total del déficit de vivienda.

EN LAS ZONAS INTERVENIDAS POR METROVIVIENDA (5.8% DE LOS HOGARES DE LA LOCALIDAD)

Para el caso de la vivienda, de los 7486 hogares analizados en las ciudadelas de Metrovivienda, el 3,34% están por debajo de las condiciones determinadas para la tipología VIS Tipo 1. Su localización por debajo de la línea se debe fundamentalmente a la carencia de espacios independientes para ciertas actividades (90,91%), y al número de personas por cuarto (9,09%). En estas zonas puede evidenciarse, aunque en menores proporciones con relación al resto de la localidad, que existen problemas fundamentalmente relacionados con el espacio de las viviendas.

	Línea	Explicación déficit	Valor promedio de los hogares de Bosa por debajo de la línea	Diferencia
Modelo vivienda	66,17	0,00%		
Pared	100,00	0,00%	100,00	0,00
Piso	50,00	0,00%	50,00	0,00
Alcantarillado	100,00	0,00%	100,00	0,00
Recolección de basuras	100,00	9,09%	100,00	0,00
Cuartos	69,80	0,00%	100,00	30,20
Cohabitación	100,00	90,91%	88,92	-11,08
Espacios independientes	49,85	100,00%	30,52	-19,34
TOTAL				

Tabla 10: Explicación del déficit de vivienda – Áreas de Metrovivienda. Fuente: UN-Hábitat/ Colombia

B- ANÁLISIS DE COMPONENTES PARA EL ENTORNO

EN LAS ZONAS NO INTERVENIDAS POR METROVIVIENDA (94,92% DE LOS HOGARES)

En el caso del entorno la incidencia del déficit es mucho mayor, afectando a un porcentaje bastante alto de los hogares de la localidad. En este caso, el 57,5% de los hogares de la localidad (casi 85 mil de los 147 mil hogares) se encuentran por debajo de la línea de entorno de la tipología, encontrándose específicamente en peores condiciones de entorno que aquellos hogares que obtienen una vivienda tipo 1.

Razones déficit entorno	Hogares en déficit	% de hogares en déficit	% total hogares
Equipamiento, movilidad y contaminación	41.384	48,86%	28,10%
Equipamiento, movilidad, zona riesgo y contaminación	42.828	50,57%	29,08%
Equipamiento, movilidad, estado físico del sector, zona riesgo y contaminación	481	0,57%	0,33%
TOTAL	84.694	100,00%	57,52%

Tabla No. 11: Déficit de entorno en las áreas no intervenidas por Metrovivienda. Fuente: UN-Hábitat/Colombia

Al igual que en el caso de vivienda, el déficit de entorno a partir del análisis del modelo de componentes principales se explica tanto por la distancia relativa con relación a la línea definida a partir del análisis de la tipología como por el peso de la variable en el modelo. En este caso las variables de movilidad y contaminación son las que explican en una mayor medida el déficit. La primera de estas variables tiene una alta importancia en la ponderación y representa un problema frecuente en la localidad (la diferencia entre la tipología y la situación de los hogares es muy alta). Por su parte, la variable de contaminación, aunque no tiene un ponderador muy alto en el modelo, presenta una diferencia alta entre la línea de la tipología y la situación de los hogares en la localidad. Por el contrario, una variable como zona de riesgo, que tenía una ponderación muy alta, al no presentar mayores incidencias en la localidad, no explica tampoco en una mayor proporción el déficit de entorno (ver tablas No. 5 y No. 12).

	Línea	Explicación déficit	Valor promedio de los hogares de Bosa por debajo de la línea	Diferencia
Modelo	71,94			
Equipamiento	80,29	11,70%	64,51	-15,79
Movilidad	71,10	48,38%	45,43	-25,67
Estado físico del sector	67,65	0,04%	82,95	15,31
Zona de riesgo	62,35	1,46%	68,13	5,77
Contaminación	96,32	38,42%	88,85	-7,47
TOTAL		100,00%		

Tabla 12: Explicación del déficit de vivienda – Áreas no intervenidas por Metrovivienda. Fuente. UN Hábitat/ Colombia

En consecuencia, el déficit de entorno para los hogares de Bosa se deriva fundamentalmente de variables como movilidad (48,38%) y contaminación (38,42%). Así las cosas, puede afirmarse que los hogares de Bosa se encuentran en peores condiciones de entorno que de vivienda cuando se analizan en relación a las viviendas VIS tipo 1: el 57,52% de los hogares de la localidad de Bosa se encuentran en peores condiciones de entorno que aquellos con una vivienda construida por el sector privado e impulsada por el Estado.

EN LAS ZONAS INTERVENIDAS POR METROVIVIENDA (5,08% DE HOGARES)

Conrelación al entorno, 1.528 hogares (20,41%) localizados en las zonas de intervención de Metrovivienda están por debajo de las condiciones que determina la

tipología de vivienda VIS tipo 1. En términos generales, la explicación del déficit para el 62,10% de los hogares se deriva de la variable movilidad. Esto puede explicarse en la revisión de los diferentes niveles de entorno que a nivel de la localidad Bosa presentan condiciones deficitarias y que además resultan de difícil control por parte de una entidad como Metrovivienda. No obstante, no sucede lo propio con el entorno próximo, que en términos generales presenta una mejoría sustancial en relación con el conjunto urbano de la localidad. En el caso de Metrovivienda también adquiere importancia la variable de contaminación.

	Línea	Explicación déficit	Valor promedio de los hogares de Bosa por debajo de la línea	Diferencia
Modelo	71,94			
Equipamiento	80,29	0,24%	80,00	-0,29
Movilidad	71,10	62,10%	39,13	-31,97
Estado físico del sector	67,65	0,00%	75,00	7,35
Zona de riesgo	62,35	0,00%	100,00	37,65
Contaminación	96,32	37,66%	93,75	-2,57
TOTAL		100,00%		

Tabla 13: Explicación del déficit de entorno – Áreas de Metrovivienda.
Fuente: UN-Hábitat/Colombia

C- EL DÉFICIT DE HÁBITAT

El análisis de hábitat se determina en función de una línea combinada resultante de la suma de las líneas de vivienda y entorno, lo que implica implícitamente que ambos componentes del hábitat tienen la misma importancia. A partir de allí es posible identificar el porcentaje de hogares que se encuentran por debajo de la línea con miras a establecer el déficit de la localidad. En las áreas no intervenidas por Metrovivienda la línea de hábitat determina un valor referencial de 138,09 que, como se anotó, es la suma de las líneas de vivienda y entorno. Así, el 29,08% de los hogares de Bosa localizados en zonas no intervenidas por Metrovivienda se encuentran por debajo de la línea y por lo tanto decimos que se encuentran en una situación de déficit de hábitat.

De dicho déficit (29,08%) el 11,2% de los hogares presentan una vivienda inadecuada y el 52,3% tienen un entorno inadecuado, mientras que el 36,5% restante

tienen vivienda y entorno inadecuado. El mayor porcentaje del déficit de hábitat de la localidad de Bosa se debe de este modo a unas inadecuadas condiciones de entorno, pudiéndose plantear para este tipo de localidades, con unas características particulares de su población y de la conformación de los barrios, soluciones de mejoramiento integral de entorno como una respuesta al déficit de hábitat de la localidad.

A manera de resumen, se puede afirmar que el 29,08% de los hogares de Bosa se encuentra en peores condiciones habitacionales que las que otorga el Estado a través de la política de subsidios de vivienda a la demanda, -a pesar de los posibles problemas que tengan dichas soluciones en términos de habitabilidad-. Es decir, si bien las soluciones que otorga el Estado pueden estar en permanente discusión para que cada día mejoren su calidad, un importante porcentaje de hogares de la localidad de Bosa no alcanza siquiera a contar con las condiciones arquitectónicas y urbanísticas referidas.

Por su parte, si se comparan los hogares de Metrovivienda con la línea de hábitat -que como se mencionó anteriormente determina un valor referencial de 138,09- se tiene que tan solo el 2,95% de los hogares que habitan en proyectos de Metrovivienda se encuentran en déficit de hábitat. Como en el caso anterior, aunque con una incidencia mucho menor del déficit, la mayor parte de dicho déficit se explica por carencias en el entorno.