



URBANIZACIÓN

para el desarrollo humano

ONU  **HABITAT**
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

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
SECRETARÍA 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 Bareman 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
Gaudi Castillo Enclara
gaudecas@hotmail.com

Levantamiento de textos y asesoría administrativa
Patricia Guzmán Gavilanes

Levantamiento de información Metas del Milenio para Bogotá

Naralia Galarza Quiros
Leonardo Parra Medina

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

COLABORADORES
PNUD – Proyecto COI.141657
Rocio Sañudo de Ángel
Luis Fernando Pineda Rivera
Gabriel Amado Pardo

INFORME DE DESARROLLO HUMANO PARA BOGOTÁ

Jorge Iván González
J Humberto Molina
Jorge Hernán Cárdenas
Andrea Arbolcda

BOGOTÁ CÓMO VAMOS
Carlos Córdoba

MESA VIS Diego Echeverry
Diego Echeverri Campos (a.c.p.d.)
Clemencia Escallón Garzuz

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
Secretaría de Gobierno
Secretaría de Planeación
Secretaría de Hábitat: Metrovivienda
Secretaría de Integración Social
Secretaría de Desarrollo Económico
Secretaría de Medio Ambiente

ISBN: 978-92-1-132165-4

HS: 1195/095

ILUSTRACIÓN DE CUBIERTA
Gaudi Castillo Enclara
gaudecas@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 transmitida 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	19
---------------------------	----

PARTE I. Urbanización para el desarrollo humano

Capítulo 1. Aglomeración y desarrollo humano sostenible33

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 ciudadanía85

2.1 Aproximación filosófico-antropológica a la ciudad	87
2.2 Urbanización y ciudadanía	92

Capítulo 3. Gestión urbana en un mundo glocal109

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 ciudad215

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 Bogotá227

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

CAPÍTULO 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. 2009-2015.	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 *Logos 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 esclarecedoras: ¿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 incesante¹. 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 emocional 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 anteponeamos 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 bebequización 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.

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.