

Ciudades segmentadas o ciudades equitativas?

Bogotá segmentada. Reconstrucción histórico-social de la estructuración residencial de una metrópoli latinoamericana

ÓSCAR A. ALFONSO ROA

Universidad Externado de Colombia, serie Economía Institucional Urbana, núm. 6, Bogotá, 2012, 375 págs., il.

Yo, como muchos de mi generación, me preocupo por la segregación.

Joseph Stiglitz¹

Premio Nobel de Economía, 2001

LA ELABORACIÓN de esta reseña coincidió con el momento en que en Colombia se desarrollaba el Séptimo Foro Urbano Mundial (WUF7), por su sigla en inglés, del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos (ONU-Habitat), el cual con su agenda enfocada en la realidad urbana actual abordó el tema de la inequidad en ciudades en desarrollo, como las nuestras. En Medellín, sede del foro, se reunieron entre el 5 y el 11 de abril de 2014 expertos en urbanismo de cerca de ciento sesenta y dos países de los cinco continentes para reflexionar, repensar, cómo crear ciudades más equitativas (menos segmentadas, menos segregadas, menos desiguales) y cuál es el papel de la movilidad, los servicios públicos básicos, el espacio y equipamiento públicos, el empleo, la seguridad, la educación, la corrupción, la salud, entre otros factores, para lograr ese objetivo.

De hecho, el 50% de la población del planeta hoy vive en ciudades y, tan solo en treinta y cinco años, en el 2050, el 70% (de nueve mil quinientos millones de habitantes que seremos) con los consecuentes crecimientos de los fenómenos de conurbación urbana, de ciudades-región y metaciudades². Por

1. Crítico del Fondo Monetario Internacional y autor, entre otros libros, de *El precio de la desigualdad*, y *El malestar de la globalización*.

2. Es decir, urbes con más de veinte millones de habitantes como lo son y serán Tokio (Japón), Nueva York (Estados Unidos), Nueva Deli (India), Ciudad de México (México), São Paulo (Brasil), Dacca (Bangladés), Yakarta (Indonesia) y Lagos (Nigeria), entre otras.

tanto, el crecimiento urbano es tal que cada vez más las ciudades, y no los países, se convierten en el lugar donde se construyen las políticas públicas –como lo afirmaba el arquitecto Jorge Pérez, director de Planeación Municipal de la capital antioqueña–, a través de las cuales se podrán encontrar nuevos rumbos a los modelos económicos que han imperado en las ciudades, incluidas nuestras metrópolis de América Latina, una de las regiones más urbanizadas, pero también, más desiguales del mundo, y así lograr un futuro urbano más equitativo y sostenible, incluyente, solidario y justo. Por ello, resulta oportuno dar a conocer este texto, en el que, precisamente, queda en claro que el rasgo más evidente de las metrópolis latinoamericanas y, por ende, de urbes como Bogotá o Medellín “es la segregación residencial o socioespacial urbana, que se materializa en la desigualdad, en la forma de apropiación del territorio por la población residente” [pág. 356], con lo que se da forma a una odiosa segregación territorial y social y a un debilitamiento de “la democratización de las condiciones de accesibilidad, habitabilidad y sociabilidad metropolitanas” [pág. 358].

En esta publicación son tratados conceptos y realidades de economía urbana y de planeamiento urbano, que si bien al inicio no cautivan a lectores ajenos a estos temas, gracias a la manera en que están presentados invitan a su lectura, aparentemente árida y que fue impresa por el Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, en su serie de Economía Institucional Urbana de la que su autor, el economista Óscar Alfredo Alfonso Roa es promotor y coordinador académico³, además de profesor ti-

3. En la que a la fecha se han publicado obras de Noriko Hataya: *La ilusión de la participación comunitaria. Lucha y negociación en los barrios irregulares de Bogotá 1992-2003* (núm. 1); de Pedro Abramo: *Mercado y orden urbano. Del caos a la teoría de la localización residencial* (núm. 2) y *La ciudad caleidoscópica. Coordinación espacial y convención urbana* (núm. 4); de Pierre Bauby, Henri Coing y Alain de Tolédo (coords.): *Los servicios públicos en Europa. Hacia una regulación democrática* (núm. 3) y de los colombianos Samuel Jaramillo, Víctor M. Moncayo C. y Óscar A. Alfonso R.: *Plusvalías urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos* (núm. 5).

tular e investigador⁴, como experto en economía urbana y regional, doctorado por el Instituto para el Planeamiento Urbano Regional (IPPUR) de la Universidad de Río de Janeiro.

Este estudio se encuentra fundamentado, como bien lo advierte su prologuista el historiador Fabio Zambrano Pantoja⁵, en una seria investigación sobre las estadísticas de la venta de lotes y la construcción de vivienda formal e informal en la capital, apoyada con cartografía (mapas), gráficos, planos y tablas estadísticas que permiten visualizar los complejos procesos ocurridos de manera particular en el último medio siglo de la actividad constructora en la ciudad, en cuanto a la oferta de vivienda. Por supuesto también a la experiencia del investigador como autor y coautor de artículos y publicaciones desde 1994, cuando junto con Noriko Hataya, L. M. Cuervo y C. Caicedo publicaron “Barrio a barrio se construye la ciudad” (Bogotá, Cinep, 1994), hasta “Plusvalías urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos” con Samuel Jaramillo y Víctor M. Moncayo de 2010, destacándose de su autoría en solitario su artículo publicado en la revista de *Economía Institucional* núm. 12, “La ciudad segmentada: una revisión de la síntesis espacial neoclásica” (Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005).

La investigación, producto de esta aproximación académica, es una historia de Bogotá, un distrito capital construido sobre territorios de gran extensión, que soporta grandes desequilibrios urbanos y económicos, y por lo tanto sociales, y gira, en lo fundamental, como lo señala su autor en la presentación, en torno a la manera como se ha construido su orden residencial que, hoy por hoy, adquiere contornos metropolitanos. Una reconstrucción histórica de cómo se ha estructurado la segmentación residencial norte-sur de esta metrópoli capitalina permite al investigador afirmar que:

La infranqueable desigualdad en la distribución personal del ingreso ha

4. Ha sido investigador del Centro de Investigaciones y Educación Popular (Cinep); del Centro de Estudios de Economía (Cede) y del Cider de la Universidad de los Andes.

5. Profesor titular del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia.

dado lugar a una estructura residencial metropolitana en la que la dualidad en la unidad es el principal rasgo de una plataforma sobre la que se levantan un orden económico pluricéntrico y un orden residencial segregado. [pág. 37]

El libro consta de cuatro capítulos, de los cuales, los tres primeros giran en torno al origen, consolidación y madurez de lo que Alfonso Roa llama “*laissezferismo impuro*”, que desarrolla a partir del concepto económico derivado de la célebre expresión del economista francés del siglo XVIII Jean-Claude Marie de Gournay (también atribuida a François Quesnay) *Laissez-faire, Laissez-passer* (dejar hacer, dejar pasar) que propugnó por la libertad de industria y la supresión de las reglamentaciones y de los monopolios, una protección moderada y una relajación del control público, en la que cualquier intervención del Estado en la producción y el intercambio es abusiva, y la tierra es la fuente primaria de riqueza. También el *Laissez-faire urbano* sustentado en los conceptos estudiados por el arquitecto Hans Rother en su obra *Derecho urbanístico colombiano* (Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Temis, 1990)⁶. A estos capítulos sigue el que desarrolla el concepto de planeamiento urbano en Bogotá durante dieciséis años comprendidos entre 1992 y 2008.

En la obra el investigador analiza, teniendo siempre como constantes los aspectos referidos a: bienes públicos urbanos, su accesibilidad y habitabilidad urbanas; la acción colectiva y la estructura residencial de Bogotá en distintos momentos de su desarrollo urbanístico durante el siglo XX y concluye con unas reflexiones finales y la inclusión de una pertinente bibliografía, en la que cita con preferencia obras de destacados economistas y planificadores brasileños⁷ y de los colombianos Samuel Jaramillo, Óscar Borrero, Salomón

6. Rother fue profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia en su Departamento de Planificación Urbana, y previamente a esta publicación escribió, en 1985, *Legislación urbanística colombiana, su relación con la planificación física, económica y social*.

7. Entre ellos Pedro Abramo, P. Bourdieu, M. Carnoy, J. C. Passeron, J. Grant, H. Lefebvre, P. de Bruyne, Jaques Herman, A. Rallet, G. Simmel, M. O. Smolka, B. Stiftel, V. Watson.

Kalmanovitz y Miguel Urrutia Montoya. Además de emplear fuentes primarias referidas a acuerdos, decretos, normas, sentencias y resoluciones provenientes de distintas instancias nacionales y distritales como la Corte Constitucional, el Congreso Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Banco de la República, el Departamento Nacional de Estadística, el Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, la Alcaldía Mayor de Bogotá y las secretarías distritales de Planeación y Hacienda, lo cual da una idea de la seriedad de la investigación que lo sustenta.

En el corto capítulo primero, “Bogotá antes de 1950: génesis del ‘laissezferismo impuro’” [págs. 41-62], el autor presenta algunos antecedentes urbanos de la capital durante la primera mitad del siglo pasado en medio de las crisis mundiales de la Gran Depresión de 1929 y la Segunda Guerra Mundial; también aclara qué es el “*laissezferismo impuro*”, un texto que a pesar de lo extenso, me permito citar:

Prohibido hacer fue el principio que orientó las ordenanzas de policía que, además, era immanente al pensamiento de dirigentes que anticipaban el conflicto y la convivencia de vecinos que, en una ciudad en estructuración, se ven forzados a residir en contigüidad y, por tanto, a evitar que la personalidad y los deseos de los demás se impusieran sobre los propios. Esa novedosa experiencia de la configuración de vecindarios, de la contigüidad de extraños y rutinas de encuentro que genera, requiere de cierto tiempo para madurar la sociabilidad en medio de un Estado que promovía la defensa de la propiedad privada. Fue el Código de Policía el llamado a controlar los desencuentros entre vecinos y el Código Civil el encargado de preconizar la defensa de la propiedad privada como también de sus exiguas limitaciones.

He aquí el origen del *laissezferismo impuro*. Un Estado que interviene el territorio urbano mediante la provisión de las condiciones de accesibilidad y habitabilidad urbanas mediante grandes esfuerzos colectivos que, en ocasiones como las de las obras del cuarto centenario de Bogotá, son sometidos a socializar las cargas de una urbanización de la que se van a enri-

quecer unos pocos. [pág. 57]

En el capítulo segundo, “Bogotá 1950-1972: consolidación del ‘laissezferismo impuro’” [págs. 63-98], Alfonso Roa estudia la aceleración del crecimiento de la población urbana, la industrialización, el ambiente inflacionario en Colombia durante esos años y el “*laissezferismo impuro*” y la segmentación del espacio residencial en Bogotá, bases del esquema general de segmentación residencial. En el capítulo tres, “Bogotá 1973-1991: madurez del ‘laissezferismo impuro’” [págs. 99-161] trata de la acción colectiva urbana, la reacción del capital inmobiliario y el estancamiento de la actividad constructiva, y la permisividad urbanística en Bogotá. “La *ciudad segmentada* se consolida como rasgo distintivo o la impronta de una época en la que el Estado omitió intervenir sobre el mercado del suelo y, cuando intervino decididamente en la estructuración intraurbana de las ciudades, lo hizo mediante la creación selectiva de capital fijo urbano sobre la base del endeudamiento público” [pág. 102].

El último capítulo, “Bogotá 1992-2008: el tránsito hacia el ‘Planeamiento Urbano’”, el más extenso [págs. 163-350] e ilustrado de todos, mediante esquemas, tablas, figuras, mapas y fotografías, con seis subcapítulos, pero también el más difícil de analizar por parte del autor dada la cercanía de los acontecimientos urbanos, y en el que trata las condiciones macroeconómicas adversas del momento, el posterior auge de la actividad constructiva y el advenimiento de una nueva “acción colectiva urbana” durante esos años. También trata la primacía del discurso sobre movilidad urbana y la inoperancia de las políticas públicas de vivienda de interés social en la ciudad capital⁸, y finalmente su estructura económica-residencial metropolitana con su enorme demanda de movilidad y los proyectos para un sistema integrado de transporte público y el anuncio de una primera línea de metro.

En síntesis, es un trabajo que permite reflexionar acerca de que una

8. No debemos olvidar que de manera inexplicable entidades claves como el Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario fueron liquidadas.

RESEÑAS		
<p>sociedad no puede ser equitativa si grandes sectores de su población se ven privados de satisfacer sus necesidades básicas –al existir déficits de vivienda, de servicios públicos e infraestructura–, mientras que otros viven casi que en la opulencia, como es el caso de Bogotá, una urbe segmentada, en la que podemos encontrar distintas ciudades dentro de la misma ciudad, producto de los modelos de desarrollo urbano y de la actuación inmobiliaria vividos a lo largo de su acelerada urbanización, la cual es resultante de su propia dinámica demográfica, de la migración de áreas rurales a la gran ciudad y al drama humanitario del desplazamiento forzado. Dado que Colombia ha sido considerado un país de ciudades y su futuro, en buena medida, está en el futuro de esas ciudades, es de esperarse un cambio en ese paradigma de urbanización, con unos centros urbanos más equitativos y menos segmentados.</p> <p style="text-align: center;">Fernando Carrasco Zaldúa</p>		