



Revista Bitācora Urbano Territorial

ISSN: 0124-7913

bitacora\_farbog@unal.edu.co

Universidad Nacional de Colombia

Colombia

Nossa-Agüero, Samuel

Elementos novedosos de Hábitat 3: insumos para los movimientos sociales

Revista Bitācora Urbano Territorial, vol. 27, núm. 2, abril-junio, 2017, pp. 11-18

Universidad Nacional de Colombia

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74850863002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Elementos novedosos de Hábitat 3:

INSUMOS PARA LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

INNOVATIVE ELEMENTS OF HABITAT 3:  
elements for social movements

ELEMENTOS INOVADORES DO HABITAT 3:  
materiais para os movimentos sociais

**Samuel Nossa-Agüero**

Politólogo, estudiante de Maestría en Derecho Público  
Docente ocasional, Universidad Nacional de Colombia  
snossaa@unal.edu.co

**Recibido:** 2 de marzo de 2017

**Aprobado:** 18 de abril de 2017

<https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n2.64063>

## Resumen

El artículo presenta una compilación de los elementos de vanguardia en temas de gobierno urbano y planeación territorial que quedaron recogidos en las conclusiones de la Conferencia Hábitat 3. Esos conceptos pueden ser considerados como conquistas políticas de los movimientos sociales que, a nivel mundial, defienden un modelo alternativo de desarrollo. En concordancia, este documento plantea una discusión sobre algunas posibilidades que tienen los grupos y organizaciones ciudadanas que disputan el derecho a la ciudad en los barrios y localidades de Bogotá para fortalecer sus agendas políticas por medio de la apropiación de dichos elementos y, por esta vía, conseguir mayores niveles de incidencia en la planeación y el desarrollo territorial.

**Palabras clave:** Hábitat 3, Nueva Agenda Urbana, fortalecimiento organizativo, organizaciones políticas urbanas, derecho a la ciudad.

## Abstract

The paper presents a compilation of the elements of urban governance and territorial planning that were captured in the conclusions of the Habitat 3 Conference. These concepts can be considered as political achievements of social movements that defend globally an alternative development model. In consequence, this article raises a discussion about some possibilities that have the grassroots organizations that dispute the right to the city in Bogotá to strengthen their political agendas by means of the appropriation of these elements and, by this way, to achieve higher levels of incidence in planning and territorial development.

**Key words:** Habitat 3, New Urban Agenda, urban civil society association, strengthening participatory capacities, right to the city.

## Resumo

O documento apresenta uma compilação dos elementos de governança urbana e planejamento territorial que foram capturados nas conclusões da Conferência Habitat 3. Esses conceitos podem ser considerados como realizações políticas de movimentos sociais que defendem globalmente um modelo de desenvolvimento alternativo. Em consequência, este artigo suscita uma discussão sobre algumas possibilidades que têm as organizações de base que disputam o direito à cidade em Bogotá para fortalecer suas agendas políticas por meio da apropriação desses elementos e, assim, alcançar níveis mais altos de incidência no planejamento e no desenvolvimento territorial.

**Palavras-chave:** Hábitat 3, Nueva Agenda Urbana, fortalecimiento organizacional, organizaciones políticas urbanas, derecho a la ciudad.

El artículo tiene como objetivo recopilar los elementos de vanguardia en temas de gobierno urbano y planeación territorial alcanzados en la Conferencia Hábitat 3, y que quedaron recogidos en la Nueva Agenda Urbana (NAU) (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016), así como algunos elementos teóricos sobre el funcionamiento de las ciudades que sirven para acercarse al derecho a la ciudad.

La tesis que se plantea aquí es que por medio de la apropiación de estos elementos los grupos y organizaciones ciudadanas pueden propender por el derecho a la ciudad y fortalecer su capacidad de incidencia en las agendas urbanas territoriales.

## Contexto del problema

La Conferencia Hábitat 3 (H3) celebrada en Quito en octubre de 2016 concluyó con la aprobación de una Nueva Agenda Urbana genérica y abstracta que resultó ser apenas un referente indicativo para los gobiernos nacionales y municipales (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016). El documento no contiene unas líneas de acción predefinidas que resuelvan los conflictos sociales, espaciales y ambientales que se presentan en cada una de las ciudades. Sin embargo, reconoce e identifica una serie de estrategias de buenas prácticas de gestión territorial que podrían mitigarlos, asuntos que han estado liderados por un equipo de intelectuales progresistas y que han cambiado el equilibrio de la balanza a favor de las reivindicaciones por el derecho a la ciudad.

El H3 estuvo concentrado en problemas urbanos que ya están parcialmente incluidos en las agendas institucionales de los estados de derecho. Entre otros, la cobertura de los servicios públicos, la infraestructura del transporte y la prestación de servicios sociales, las estrategias de resiliencia y mitigación del impacto del cambio climático, y el fomento a la vivienda y el desarrollo económico endógeno. En el evento participaron organizaciones sociales, políticas y académicas de todo el mundo que compartieron sus análisis sobre el estado actual de los conflictos sociales urbanos y sus experiencias para concretar territorialmente estas apuestas políticas.

La Agenda, lugar donde se plasmaron las conclusiones del H3, no es un documento que confronte el modelo de producción de la ciudad capitalista, sin embargo, critica los elementos estructurales de una política global que estimula el desequilibrio espacial gracias al afán desmedido de lucro. Por eso, incorpora elementos comunes de las agendas sociales y políticas en distintas latitudes del planeta, y en ese contexto, aparece de nuevo la necesidad de ajustar las agendas territoriales para lograr que sean efectivas y coherentes con las ciudades de hoy y, sobre todo, con sus pobladoras y pobladores.

La discusión sobre los elementos críticos y el cambio del enfoque de ONU Hábitat a este respecto estuvo liderado por algunos referentes intelectuales del urbanismo crítico como Saskia Sassen, Jordi Borja y David Harvey. En sus distintas intervenciones plantearon la necesidad de trascender lo formal, la Nueva Agenda Urbana, para discutir los patrones de distribución desigual de la ciudad. Sus aportes teóricos critican la privatización del espacio urbano y el acaparamiento de los valores comunes para el lucro particular, y permiten adentrarnos en los contenidos reivindicativos del derecho a la ciudad.

Los aportes críticos de estos académicos y técnicos políticos se han nutrido permanentemente de las agendas sociales, por eso, este artículo se pregunta por la retroalimentación de estos

### Samuel Nossa-Agüero

Politólogo, especialista en Mercados y Políticas del Suelo de la Universidad Nacional y en Gestión Pública e Instituciones Administrativas de la Universidad de Los Andes, y estudiante de Maestría en Derecho Público para la Gestión Administrativa de la Universidad de Los Andes. Ha trabajado en la administración distrital en participación ciudadana, planeación territorial y en implementación de políticas públicas. Su trabajo académico y comunitario ha estado enfocado en el fortalecimiento de la participación ciudadana en los procesos de planeación urbana de Bogotá. Es feminista y antirracista.

elementos a las organizaciones urbanas de Bogotá. El artículo no tiene la intención de profundizar en estas críticas –harto pertinentes–, sino de analizar los elementos que quedaron incluidos en la NAU y que son de utilidad para las organizaciones de base en su interés por reivindicar el derecho a la ciudad.

Para alcanzar ese objetivo, una pregunta ha de servir como hilo conductor de este artículo: si el H3 y la NAU son un referente de los compromisos mínimos que adquirieron las ciudades de los países firmantes –entre ellos Colombia–, ¿cómo pueden los movimientos sociales aprovechar esos elementos de vanguardia en la defensa del derecho a la ciudad? Esto, en el marco en una postura crítica de los procesos de alter-globalización, *pensare globale, agire locale* (pensar global y actuar local).

## Primeros elementos a explorar

En octubre del 2016 en Quito se llevaron a cabo las Conferencias Hábitat 3 (H3) y Hábitat 3 Alternativo (H3A) en donde confluyeron expertos técnicos (consultores y docentes universitarios), líderes administrativos (alcaldes y funcionarios del nivel nacional), empresas del gran capital (cementeras, constructoras, entre otras), referentes de organizaciones sociales (ONG y movimientos comunitarios) y representantes de organizaciones multilaterales (sobre todo de inversión). Sus planteamientos coincidieron la mayoría de las veces en la necesidad de construir ciudades sostenibles, resilientes y democráticas, y apenas encontraron diferencias en los medios para implementar las posibles soluciones, de allí que el logro de la Nueva Agenda Urbana sea compilar esos objetivos y proponer un marco de recomendaciones genéricas para conseguirlos.

Aunque existen puntos de convergencia, no se pasa por alto que cada representante está defendiendo sus propios intereses económicos o políticos. Ignorarlo sería, al mismo tiempo, un error analítico y una complacencia política. Por el contrario, este artículo señala cuáles son esos puntos, ahora consignados en la NAU, y cuál es la posición que marca una diferencia en la apuesta transformadora que se construye desde los movimientos sociales. Para decirlo en pocas palabras, aquí se extraen de esos acuerdos los aportes para los movimientos sociales y se destacan los más interesantes en la construcción de la agenda por el derecho a la ciudad.

## Elementos para una ampliación de la definición de ciudad

Las ciudades son construidas por una pluralidad de interacciones sociales simultáneas que, aun siendo conflictivas, permiten la existencia de la sociedad urbana (Lefebvre, 1987). No son construidas únicamente por el monstruo del gran capital inmobiliario o por las corporaciones que controlan los gobiernos municipales, sino por las personas que la habitan. En ello radica su componente más importante: la gente.

La participación de la gente en la construcción de la ciudad aparece mediada por un conflicto social y de clases en el que las decisiones individuales son completamente marginales. Cada persona y grupo social crea ciudad con la complejidad de sus interacciones sociales, con su apropiación espacial en medio del conflicto y con la intervención física de su realidad mientras enriquecen las reivindicaciones del derecho a la ciudad. Por ejemplo, un colectivo crea ciudad cuando logra el cierre de una cantera e insta al emplazamiento de un parque en su lugar o cuando con sus acciones consigue mejorar la red de transporte, así reducen los tiempos de viaje y ganar tiempo para el disfrute.

Por eso, es necesario complementar la visión que ha reducido la producción de la ciudad a un espacio creado por el capital. El modo de producción capitalista determina una parte de las relaciones sociales, pero hay un “más allá” en la intimidad de la vida cotidiana en el que se generan valores sociales, contribución por la cual todas y todos los pobladores tenemos derecho sobre nuestra creación. En esa medida, es básico entender que el mercado inmobiliario no es el creador de los valores urbanos, sino el agente que condensa esos valores socialmente producidos. Las interacciones sociales, el crecimiento de la economía y los procesos culturales son los que generan el valor social que luego se traslada al mercado inmobiliario en forma de localización: vivir cerca del trabajo, de un parque, de un colegio, de las personas que queremos, entre otros.

De ahí parte la intención de que las organizaciones sociales asuman una postura dialéctica de la ciudad para construir un proyecto político de esperanza. Aun en los espacios masificados, ordinarios y monótonos hay posibilidades de fuga y bienestar para construir derecho a la ciudad.

Una de las posibilidades que tienen las organizaciones de base es adaptar una definición que ubique a la ciudad como un espacio político en disputa y adelantar un proceso pedagógico que permita consolidarla como un sentido común. La *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, por ejemplo, la describe como “un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes” (2012: 186), mientras que el documento de convocatoria del Foro Social Urbano Alternativo y Popular (Alter-WUF14) comprende a “la ciudad [como] una de las obras colectivas más acabadas en la historia de todas las sociedades. Todos los sectores, comunidades, organizaciones e individuos aportamos en su construcción, pero son los grandes poderes económicos los que la negocian” (Foro Social Urbano Alternativo y Popular, 2014).

## ¿Cuáles son los aportes de la NAU y de las Directrices para las ciudades?

En términos políticos, durante el H3 quedó en evidencia la fuerte influencia intelectual que ha tenido la corriente socialdemócrata liderada por Joan Clos y los equipos del London School of Economics<sup>1</sup> sobre las líneas de trabajo de ONU Hábitat. Sus posturas son críticas frente al modelo de acumulación capitalista urbano,

<sup>1</sup> Por ejemplo, se puede apreciar la contundencia política de los postulados de Saskia Sassen en los Urban Talks de Habitat III. Para mayor información véase <http://webtv.un.org/watch/designing-the-urban-age-urban-talks-habitat-iii/5178513390001>

e incentivan la aplicación de medidas regulatorias y, sobre todo, de buena gestión pública de las ciudades.

Bajo el liderazgo de este equipo, ONU Hábitat ha emitido documentos técnicos y políticos que marcar un viraje en la orientación de la gestión urbana. Entre esos, la *Nueva Agenda Urbana* (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016) y las *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial* (UN-Habitat, 2016), los cuales plasman parte de los compromisos adoptados por los gobiernos nacionales y municipales con relación al desarrollo de las ciudades, y contienen elementos concretos como modelos de desarrollo, sistemas de planeación y metodologías para implementarlos, haciéndolos de gran utilidad para las organizaciones sociales.

La NAU contiene una visión de ciudad para todos en la que los gobiernos nacionales y municipales se comprometen a garantizar la inclusión social, la sostenibilidad económica y ambiental, y un nuevo paradigma urbano que incluye la intervención de distintas escalas de gobierno para alcanzar estos objetivos. Por su parte, las *Directrices* exponen unos lineamientos de buenas prácticas de gobierno y gestión urbana que instan a los Estados y a las autoridades locales a comprometerse con los modelos de gobernanza colaborativa, la planeación sostenible y ambientalmente equilibrada, la participación ciudadana en la planificación territorial y con unos mecanismos de financiación razonables. De igual manera, presentan un conjunto de indicadores que les permiten a las organizaciones sociales hacer un seguimiento riguroso a la ejecución del presupuesto en cumplimiento de los objetivos de desarrollo urbano.

Estos documentos aportan unos elementos novedosos que pueden ser utilizados por los movimientos sociales en su agenda por el derecho a la ciudad. No son una versión acabada que representa fielmente los intereses de las organizaciones de base, pero amplían el espectro de discusión y cambian la orientación institucional de la ONU y las agencias de financiación multilateral en materia de desarrollo.

Ambos documentos tienen un trasfondo filosófico de autonomía municipal y desarrollo endógeno, y son una versión académica sofisticada que coincide con las demandas sociales por una apuesta de gobierno para el desarrollo sostenible, por lo tanto, son más solidario con los intereses colectivos y comunitarios, que con las dinámicas corporativas. En esa medida, dichos documentos pueden ser considerados como un nuevo estándar institucional frente al cual las organizaciones territoriales tienen la capacidad de exigir garantías para el disfrute efectivo de la ciudad como un bien común.

## Un modelo de desarrollo equilibrado, sostenible y resiliente

En H3 y H3A se acordaron unos objetivos comunes con respecto al modelo de ciudad que se pueden alcanzar respetando las diferencias culturales y de desarrollo de cada país, y se propusieron unos referentes globales de desarrollo equilibrado, sostenible y resiliente. Esto implica una ciudad compacta, densa, ordenada alrededor del agua y que ponga al ser humano en el centro.

La adopción de este paradigma por parte de ONU Hábitat es una victoria política muy importante para los movimientos sociales, porque se acerca a los criterios consignados en la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* (2012). La conquista del modelo no significa su implementación inmediata, por el contrario, alerta sobre las disputas que tendrán lugar durante los próximos veinte años por el poder político para realizar ese proyecto. Subordinado a él, estará el debate de los instrumentos técnicos y las medidas administrativas para lograr el cumplimiento de esos referentes.

A continuación serán descritos tres elementos que pueden ser considerados novedosos en la *Nueva Agenda Urbana* (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016) y las *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial* (UN-Habitat, 2016).

El primer elemento considerado como una conquista por parte de los movimientos sociales y políticos en las disputas por el derecho a la ciudad es la incorporación del criterio de crecimiento equilibrado. En términos técnicos y de sus consecuencias políticas, este concepto tiene dos acepciones. En primer lugar, están los criterios de redistribución económica de aquellos incrementos de valor relacionados con el crecimiento urbano. En los estados sociales de derecho la redistribución se concentra en la captación de impuestos y en la destinación de una parte del presupuesto en programas sociales. Las ciudades de hoy requieren una evaluación de las formas como participa el Estado en esa redistribución –sobre todo la autoridad municipal– y ponen en el centro la democratización del espacio y de la vida política a través de la inversión en infraestructura, dotaciones y espacio público (Harvey, 2012; Fraser, 2008).

La doctrina de la Nueva Geografía Económica, encabezada por Paul Krugman y la escuela del MIT, ha venido reorientando sus posiciones sobre el desarrollo de las ciudades. En un principio fueron muy cercanas al neoliberalismo, pero en la medida en que estudiaron los efectos del modelo de especialización planetaria sus posiciones se vieron derrotadas por los efectos perversos de la profundización de la desigualdad entre países.

De este viraje se desprende la segunda acepción del desarrollo equilibrado que hace referencia al crecimiento social y económico diferencial (o desigual) entre países. En esa medida, los factores culturales y las dinámicas de crecimiento endógeno se anteponen a la doctrina neoliberal en el sistema mundial de ciudades, y aparecen como apuestas de resistencia al modelo de acumulación capitalista transnacional. En otras palabras, a nivel territorial, lo pequeño empieza a tener más fuerza que lo grande y de su éxito dependerá un cambio en el modelo de desarrollo global.

El segundo elemento novedoso es la reinterpretación del concepto de sostenibilidad adoptado por la ONU. El desarrollo sostenible que inicialmente fue comprendido como aquel “que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades” (UNISDR, 2009: 13) es interpretado a partir de las *Directrices* como un modelo de planificación que “debería estar estrechamente [vinculado] con las tres dimensiones complementarias del desarrollo sostenible: el desarrollo y la inclusión sociales, el crecimiento económico sostenido y la protección y ordenación del medio ambiente” (UN-Habitat, 2016: 13).



De hecho, esta reformulación de la categoría de sostenibilidad se asemeja a la noción de sustentabilidad relacionada con la autodependencia (Max-Neef, 1993) o a la sustentabilidad agroecosistémica capaz de mantener un nivel constante de productividad sin arriesgar elementos estructurales y funcionales (Altieri, 1999).

En la nueva comprensión del desarrollo sostenible, la ONU introduce el acceso a la calidad de vida y el trabajo, la productividad, la eficiencia ambiental, la distribución de costos, oportunidades y beneficios, y la inclusión social (Banco Mundial, 2009), características que coinciden de manera general con los postulados de los movimientos sociales que defienden modelos de desarrollo sustentable, endógeno y distinto del modelo de especialización transnacional de las ciudades, enarbolado en otros tiempos por la doctrina neoliberal.

El tercer elemento es la orientación para que las ciudades sean resilientes. La resiliencia es la capacidad de resistir y adaptarse a cambios sistémicos como efecto de la acción humana y el cambio climático, a choques o a eventos catastróficos futuros de origen natural o ambiental (UN-Habitat, 2013). Para lograrlo, las administraciones municipales deben actuar anticipadamente y desarrollar medidas para mitigar los riesgos (UNISDR, 2009).

En conclusión, estos tres elementos introducidos en la agenda de ONU Hábitat para los próximos veinte años se aproximan a las reivindicaciones que los movimientos sociales han esgrimido en defensa del derecho a la ciudad. Sin embargo, el cambio de paradigma no significa una garantía para la implementación de esos modelos, lo que esto da cuenta es de que los estándares mundiales son mucho más exigentes en lo que respecta a la autonomía territorial, y a la sostenibilidad de los proyectos sociales y políticos locales.

Por su parte, la tarea de los movimientos sociales es ampliar su capacidad de incidencia en el poder político en cada una de las instancias necesarias, bien sea conquistando escaños de representación política o implementando modelos de gobernanza colaborativa (United Nations, 2014a).

## El contexto colombiano y la implementación del nuevo modelo de ciudad

Durante 2017 se realiza el proceso de revisión ordinaria de los Planes de Ordenamiento Territorial de 866 municipios colombianos. En ese contexto se abre una oportunidad para la discusión sobre la inclusión de esos nuevos paradigmas de desarrollo. Por eso, los siguientes apartados se concentrarán en explicar algunos fenómenos urbanos con la intención de fortalecer la capacidad de agencia de las organizaciones de base para participar activamente en la construcción de los POT.

## Cómo analizar el crecimiento de las ciudades

El crecimiento es parte de la naturaleza de las ciudades. Aunque algunos enfoques políticos primitivistas han hablado de detenerlo, esto es imposible desde el punto de vista demográfico y económico. Este apartado busca caracterizar el crecimiento poblacional y económico de las ciudades con el fin de fortalecer la capacidad analítica de las organizaciones sociales y su participación en el ordenamiento territorial.

### El crecimiento poblacional de las ciudades

El primer imaginario que se debe aclarar es que el crecimiento de las ciudades colombianas no es generado únicamente por el desplazamiento forzado producto del conflicto armado interno. El fenómeno de migración del campo a la ciudad se ha dado de manera muy similar en todo el planeta, independientemente de los modelos económicos, el tipo de Estado o las manifestaciones del conflicto social y político en cada país.

Se estima que la población mundial en las ciudades para 2050 rondará los 9,5 mil millones de personas, con una participación urbana por encima del 75% con respecto a la rural (United Nations, 2014b). Colombia ya superó esa línea y se ubica alrededor del 76% en la proporción urbano rural (United Nations, 2015). En lo que respecta a la tasa de crecimiento poblacional, se ha venido reduciendo en el país y continuará con una tendencia a la baja<sup>2</sup> (United Nations, 2014b). A pesar de ello, el crecimiento anual de Bogotá y Medellín es del 1,2% y 1,1% respectivamente, aproximadamente 90.000 y 32.000 personas al año. Eso quiere decir que Bogotá crece en población cada año aproximadamente un municipio de primera categoría y Medellín uno de tercera.<sup>3</sup> Asimismo ha crecido la migración desde las pequeñas ciudades hacia las más grandes, lo que llevará a Bogotá a hacer parte dentro de poco del club de las ciudades de más de diez millones de habitantes o “megaciudades” (Pieterse, 2000; United Nations, 2014b; DNP, 2014).

Con esa información es posible comprender que el crecimiento urbano no es explicado por factores como la violencia política, sino por causas mucho más complejas que mezclan el desarrollo económico, la expansión urbana, y la administración de economías de escala y de aglomeración que son manifestaciones de un carácter conflictivo de las relaciones sociales.

Con base en la Encuesta Multipropósito de Bogotá 2011 se ajustaron las proyecciones de crecimiento poblacional y se modificó de manera excepcional el POT (Alcalde Mayor de Bogotá, 2013),

2 La tasa de crecimiento ha pasado de 2,24 en 1986 a 1,20 en 2016 por cada 100 personas. Sin embargo, ese crecimiento significa más de 2.500'000.000 nuevos pobladores en el planeta. Aunque no son datos oficiales, se puede consultar información sobre las cifras relacionadas con diferentes aspectos de la población mundial en: <http://countrymeters.info/es/World>

3 Los distritos y municipios en Colombia se clasifican atendiendo a su población e ingresos corrientes de libre destinación, así: los de primera categoría son todos aquellos con una población entre 100.001 y 500.000 personas, mientras que los de tercera categoría tienen entre 30.001 y 50.000 habitantes (Congreso de Colombia, 2000).

lo que significó una reducción de las expectativas de crecimiento urbano con respecto a la normativa vigente en el momento (Alcalde Mayor de Bogotá, 2004). En la actualidad, académicos vinculados al Centro de Estudios sobre el Desarrollo (CIDER) de la Universidad de los Andes desarrollan un proyecto para estimar de manera muy precisa las proyecciones de crecimiento poblacional de Bogotá en 2030. Si sus cálculos son inferiores a las proyecciones del DANE y a las de la Secretaría Distrital de Planeación podrían justificar unas medidas más modestas en lo que respecta a la expansión urbana, protegiendo la estabilidad de la Reserva Thomas Van Der Hamen, el río Bogotá y las zonas agrícolas de Usme.

La disputa espacial está fuertemente atravesada por el criterio técnico con el que se hacen las proyecciones de crecimiento poblacional. El resultado es determinante en el modelo de desarrollo, y por eso es urgente posicionar un criterio técnico preciso y coherente que pueda sustentar la defensa de los bienes ambientales de la ciudad.

### El crecimiento económico de las ciudades

El segundo argumento es que las ciudades producen un crecimiento económico extraordinario por sí mismas. Al entender estos fenómenos cobra sentido la exigencia de distribución social de los valores urbanos que son producidos por la acción colectiva y, en consecuencia, deben beneficiar a la colectividad antes que al interés particular.

La explicación de estos fenómenos inicia con una realidad contraria al sentido común y es que las ciudades producen valor. No se trata de fenómenos de generación y movilización de plusvalía a partir de la explotación del trabajo como los que caracterizaron Adam Smith (2008) y Karl Marx (1977), sino de valores que produce la ciudad por cuenta propia. Estos se explican por tres fenómenos económicos que han sido estudiados con mucho detalle en las dos últimas décadas: las economías de aglomeración, las economías de escala y las plusvalías urbanas.

Las economías de aglomeración son aquellas que se producen por la cercanía espacial entre distintos actores económicos. En la aglomeración urbana, la cercanía incrementa la productividad y permite mayores niveles de especialización para las empresas. Gracias a la especialización, las trabajadoras y los trabajadores logran perfeccionar continuamente su proceso productivo, haciendo constantes saltos tecnológicos y reingeniería de procesos que incrementan –de nuevo– la productividad (Fujita, Krugman y Venables, 2000; Fujita y Thisse, 2012).

Por su parte, las economías de escala son los crecimientos económicos que se producen por la expansión. La ampliación de la oferta de un servicio en la ciudad tiene un costo muy bajo, mientras que produce valor rápidamente. Por ejemplo, conectar un usuario nuevo al servicio eléctrico es muy fácil debido a la infraestructura que existe previamente, sin embargo, hay un punto en el que todos esos servicios se hacen significativamente más costosos para el conjunto de la sociedad, situación que llamamos deseconomías de escala.

En la globalización el proceso productivo aprovecha economías de escala y logra producir con menores costos unitarios, situación

que es positiva para la sociedad (Krugman, 1992). Sin embargo, la competencia implica un sacrificio de la calidad de vida, la pérdida de derechos (Harvey, 2012; Pieterse, 2000) o la renuncia al derecho a disfrutar el espacio, es decir, la privación del derecho a la ciudad (Lefebvre, 1987). Las economías de escala son un factor de incremento de la productividad que deberían significar una ampliación y no una pérdida de derechos.

Por último, está la producción de plusvalías urbanas a partir de las decisiones administrativas de las autoridades de la ciudad. Los cambios en la clasificación del suelo, de sus usos y de las formas como está permitido construir hacen variar los precios de la tierra de una manera exorbitante (Jaramillo, 2009).

Estos tres factores son producidos por la actividad colectiva de la sociedad, antes que por el esfuerzo individual de un particular y crean valor para la ciudad (Clos, 2012; Jaramillo, 2009). Lo que más debe llamar la atención de los movimientos sociales es que esos valores, llamados en el lenguaje técnico plusvalías urbanas, sean recobrados por la ciudad para invertir en el mejoramiento de los sectores más pobres de la ciudad (Smolka y Amborski, 2000). El uso de los instrumentos de recuperación de plusvalías y la regulación de los mercados urbanos pueden funcionar como fuentes de financiación de estrategias como el mejoramiento de los barrios y la construcción de vivienda social. Por ahora, dependerán de las conquistas políticas de las organizaciones sociales y de las disputa en cada ciudades.

## ¿Cómo incluir estos avances en las agendas de las organizaciones sociales?

Para algunas organizaciones sociales de base las definiciones de ciudad y de derecho a la ciudad, así como los planteamientos tácticos para alcanzar estas reivindicaciones no están claramente definidos, no tienen la fuerza política reivindicativa que permite sostener que el derecho a la ciudad es distinto a los derechos sociales y, por lo tanto, implica una apuesta diferente, o no los ha apropiados en su discurso cotidiano.

Este artículo no pretende criticar la manera como se han construido esas agendas, sino recuperar los elementos más sobresalientes que han sido planteados en ellas, y presentarlas a las demás organizaciones en forma de recomendaciones para discutir al interior de los grupos y ayudar al fortalecimiento de su capacidad para incidir en las luchas urbanas.

### Recaracterizar la ciudad

Retomando las conclusiones del apartado “Elementos para una ampliación de la definición de ciudad”, es urgente que las organizaciones sociales asuman una postura dialéctica de la ciudad para construir un proyecto político de esperanza. Las características más importantes de la ciudad son la diversidad, el encuentro, la pluralidad y la democracia. Sin ellas no hay valores comunes ni comunidades

posibles, por eso, la ciudad puede ser recharacterizada como un espacio físico, un cuerpo institucional y un terreno político en disputa.

## Redefinir el derecho a la ciudad

De igual manera, es necesario redefinir la agenda pública del derecho a la ciudad. Para ello, Harvey (2012: 20) ofrece una fórmula sencilla para entender el derecho a la ciudad: “más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege, es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos”. Lefebvre (1987) lo define como el derecho a la centralidad urbana, es decir, el derecho a gozar de lo que la ciudad puede ofrecer a todos sus habitantes. En la asignatura “Gobernar una ciudad”<sup>4</sup> impartida por el autor de este artículo en la Universidad Nacional de Colombia se ha propuesto como definición de derecho a la ciudad “el derecho a la producción social del espacio”, en sintonía con los postulados de Harvey (2012). Por su parte, Adrián Cárdenas, director de la línea de Estudios urbanos del Centro de Estudios Territorio y Ciudad, insiste permanentemente que es un derecho dialéctico y lo ha propuesto como una categoría vacía que adquiere sentido contextualmente con las reivindicaciones sociales de cada territorio. En la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* (2012: 185) “es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social [...] [e] incluye también el derecho al desarrollo”.

Con base en este conjunto de definiciones se proponen algunas alternativas para que las organizaciones redefinan sus apuestas por el derecho a la ciudad, ajustándolas a sus propias concepciones políticas colectivas. Estas definiciones deben ser analizadas a la luz de la experiencia de cada agrupación y, en la medida en que se reformulan y se van haciendo parte de sus discursos cotidianos, pueden servir de insumo para el fortalecimiento de espacios de convergencia organizativa. Al respecto, sería pertinente desarrollar un estudio posterior que permita explicar la trazabilidad de la categoría de derecho a la ciudad en los movimientos sociales de Bogotá, incluyendo la iniciativa novedosa de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad.

## Apropiación de los elementos progresistas de la Nueva Agenda Urbana

Con respecto a los elementos novedosos que fueron incluidos en los documentos de ONU Hábitat y que se presentaron en el apartado 4, es pertinente adelantar un proceso pedagógico para la apropiación de los conceptos de ciudad equilibrada, sostenible y resiliente, al igual que la comprensión y adopción de algunas estrategias legales y políticas para lograrlos.

## Comprensión del crecimiento poblacional de la ciudad

A nivel de las organizaciones sociales es útil reconocer que la población urbana crece y que tiende a seguir creciendo, tanto en número como en proporción de habitantes urbanos con respecto

a los rurales. Esto ayudará a priorizar las formas de concretar una agenda pública por el derecho a la ciudad, en especial, las políticas habitacionales, la provisión de servicios públicos básicos, la ampliación de cobertura en escuelas y hospitales, así como un modelo de estímulo al empleo digno y de calidad.

## Asumir la ciudad como productora de valor

Habiendo explicado con anterioridad las dinámicas de interacción social, aglomeración, economías de escala y plusvalías urbanas, falta decir que es posible construir un proyecto reivindicativo del nuevo modelo de ciudad por parte de los movimientos sociales. Para ello, Harvey (2012) afirma que debe haber un mayor control democrático sobre la producción y el uso del excedente económico urbano. De esa manera, es urgente que los grupos de base conozcan las ventajas de las aglomeraciones y de las economías de escala, y apelen a una intervención más fuerte del Estado en los mercados urbanos y en las políticas del suelo, pues así la sociedad puede aspirar a mayores niveles de redistribución espacial y del bienestar social.

## Instrumentos para la recuperación de las plusvalías urbanas

La mejor forma de generar procesos redistributivos de los valores urbanos es capturándolos e invirtiéndolos en el desarrollo de las zonas con menor infraestructura urbana. Con respecto los estudios que ha desarrollado el Lincoln Institute of Land Policy<sup>5</sup> en material de instrumentos de gestión y regulación del mercado de suelos, Colombia cuenta con un marco legal flexible y suficientemente amplio. La Ley 9 de 1989 (Congreso de Colombia, 1989) y la Ley 388 de 1997 (Congreso de Colombia, 1997) dictan los instrumentos de planeación y gestión de suelo. La Ley 152 de 1994 regula los sistemas de autonomía en la planeación de la inversión (Congreso de Colombia, 1994), mientras que la Ley 1454 de 2011 define los recursos legales para la creación de unidades espaciales de gestión de los intereses comunes (Congreso de la República, 2011).

La adopción de estos instrumentos estará en discusión durante el periodo de revisión ordinaria de los POT que se desarrolla en 2017. Para los movimientos ciudadanos que defienden el derecho a la ciudad se abre una oportunidad para construir una agenda de incidencia en la definición del modelo de ciudad, especialmente en la discusión sobre la incorporación de suelo rural a urbano (y sus respectivas plusvalías), los límites de la expansión urbana en las zonas de alto valor ecológico y ambiental, y los incentivos para generar un proceso de redensificación del centro de las ciudades con mezcla social.

## Cómo intervenir en el modelo de desarrollo de la ciudad

La agenda política de las organizaciones puede incorporar la exigencia de la intervención permanente por parte del municipio en la función de crecimiento de las economías urbanas. Para el caso colombiano, el Artículo 334 de la Constitución Política de Colombia (1991) determina que el Estado está legalmente facultado para in-

4 Para mayor información véase <https://www.facebook.com/GobernarUnaCiudad>

5 El Lincoln Institute of Land Policy (LILP) está a la vanguardia mundial en el estudio, diseño e implementación de los mecanismos regulatorios de los mercados de suelo que permiten la participación de los municipios en los valores urbanos.



tervenir en dicha economía. Existen fundamentos morales y legales que justifican esas medidas regulatorias: por un lado, la producción de valor proviene única y exclusivamente del esfuerzo colectivo de la sociedad y, por lo tanto, se deben a la sociedad que los creó.

No hemos llegado a un acuerdo sobre las formas de implementar estos modelos de desarrollo urbano que garanticen la protección ambiental y estimulen el desarrollo endógeno en las ciudades. Por eso, sigue siendo primordial la conquista de espacios de representación política por parte de las organizaciones sociales para implementar estrategias que garanticen el derecho a la ciudad. Si

podamos participar como agentes activos de la administración de la ciudad tendremos mayores posibilidades de encontrar elementos coherentes con las necesidades sociales y con el cierre de brechas sociales, económicas y espaciales.

Aprovechando la revisión y reformulación de los Planes de Ordenamiento Territorial que se adelanta en 2017, habrá que preguntarse si las organizaciones de la sociedad civil tiene la capacidad técnica y política que les permita desarrollar modelos de gobernanza colaborativa para garantizar el alcance de los objetivos comunes en el marco de un nuevo modelo de desarrollo para las ciudades.

## Bibliografía

- ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ. (2013, agosto 26). *Decreto 364 de 2013*. Consultado en: <http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=55073>
- ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ. (2004, junio 22). *Decreto 190 de 2004*. Consultado en: <http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935>
- ALTIERI, M. (1999). *Agroecología. Bases científicas para una agricultura sustentable*. Montevideo: Nordan-Comunidad. Consultado en: <http://agroeco.org/wp-content/uploads/2010/10/Libro-Agroecologia.pdf>
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. (2016). *Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)*. Quito: Naciones Unidas. Consultado en: <http://tinyurl.com/h675ejb>
- BANCO MUNDIAL. (2009). *Sistema de ciudades. La urbanización, motor del crecimiento y el alivio de la pobreza*. Consultado en: [http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/UrbanStrategy\\_web\\_Spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/UrbanStrategy_web_Spanish.pdf)
- "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad". (2012). *Paz y conflictos*, 5: 184-196. Consultado en: [http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc\\_n5\\_2012\\_doc1.pdf](http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf)
- CLOS, J. (2012). "Intervención". Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, ponencia presentada en el Encuentro de Renovación Urbana Sostenible. Consultado en: <https://www.youtube.com/watch?v=7bVCf86Towl>
- CONGRESO DE COLOMBIA. (2000, octubre 6). *Ley 617 de 2000*. Consultado en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0617\\_2000.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html)
- CONGRESO DE COLOMBIA. (1997, julio 18). *Ley 388 de 1997*. Consultado en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- CONGRESO DE COLOMBIA. (1994, julio 15). *Ley 152 de 1994*. Consultado en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327>
- CONGRESO DE COLOMBIA. (1989, enero 11). *Ley 9 de 1989*. Consultado en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2011, junio 28). *Ley 1454 de 2011*. Consultado en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1454\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html)
- DNP. (2014). *Documento Conpes 3819. Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia*. Consultado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3819.pdf>
- FORO SOCIAL URBANO ALTERNATIVO Y POPULAR. (2014). *Manifiesto del Foro Social Urbano Alternativo y Popular*. Consultado en: <http://forosocialurbanoalternativoypopular.blogspot.com.co/2014/02/manifiesto-del-foro-social-urbano.html>
- FRASER, N. (2008). *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder.
- FUJITA, M. y THISSE, J.-F. (2012). *Economics of agglomeration: cities, industrial location, and globalization*. Nueva York: Cambridge University Press.
- FUJITA, M., KRUGMAN, P. y VENABLES, A. (2000). *Economía espacial*. Barcelona: Ariel.
- HARVEY, D. (2012). *Ciudades rebeldes*. Madrid: Akal.
- JARAMILLO, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- KRUGMAN, P. (1992). *Geografía y comercio*. Barcelona: Antoni Bosch.
- LEFEBVRE, H. (1987). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- MARX, K. (1977). *El Capital*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- MAX-NEEF, M. (1993). *Desarrollo a escala humana*. Montevideo: Nordan.
- PIETERSE, E. (2000). *Participatory urban governance: practical approaches, regional trends*. Nairobi: UNCHS, UNDP, World Bank.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Consultado en: <http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- SMITH, A. (2008). *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza.
- SMOLKA, M. y AMBORSKI, D. (2000). *Captura de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana*. Consultado en: [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion\\_Mercados/Documentos\\_Cursos/Captura\\_Plusvalias\\_Desarrollo-Smolka\\_Martim-2000.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Captura_Plusvalias_Desarrollo-Smolka_Martim-2000.pdf)
- UN-HABITAT. (2013). *Urban planning for city leaders*. Nairobi: UN-Habitat. Consultado en: <https://unhabitat.org/books/urban-planning-for-city-leaders/>
- UN-HABITAT. (2016). *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial*. Consultado en: <https://unhabitat.org/books/directrices-internacionales-sobre-planificacion-urbana-y-territorial/>
- UNISDR. (2009). *Terminología sobre reducción del riesgo de desastres*. Ginebra: Naciones Unidas. Consultado en: [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf)
- UNITED NATIONS. (2014a). *Effective governance, Policymaking and planning for sustainable urbanization*. Economic and social council, Res. E/2014/67.
- UNITED NATIONS. (2014b). *World urbanization prospects: the 2014 revision, highlights*. Consultado en: <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Highlights.pdf>
- UNITED NATIONS. (2015). *World urbanization prospects: the 2014 revision*. Consultado en: <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>