

# Los cambios estructurales que Bogotá necesita

Jorge Iván González\*

La administración Petro tiene una característica distintiva: *intenta transformar algunas condiciones estructurales de la dinámica de la ciudad*. Este propósito se expresa en tres estrategias: la lucha contra la segregación, la armonización de la relación con el agua y la modificación de las formas de financiación.

Estas tres dimensiones ponen sobre el tapete discusiones relevantes, tanto para el gobierno local como para el nacional. Los cambios que busca la administración Petro son de naturaleza *estructural*, porque tocan aspectos *sustantivos* del ordenamiento urbano de la ciudad.

## Reducir la segregación socioeconómica en el espacio urbano

El primer eje del plan de desarrollo es la lucha contra la segregación. El diagnóstico del Plan de Desarrollo

\* Profesor e investigador Universidad Externado de Colombia, Universidad Nacional de Colombia. Correo-e: [[jorgeivangonzalez@telmex.net.co](mailto:jorgeivangonzalez@telmex.net.co)].



Fotografía: Henry Sánchez

*Bogotá Humana* es claro: la segregación socioeconómica en el espacio urbano está aumentando.

La lucha contra la segregación tiene dos componentes. El primero es el mejoramiento de la distribución del ingreso. Y el segundo, es la repartición de la población en el espacio, de tal forma que todos –ricos y pobres– tengan acceso a los equipamientos urbanos.

La concentración del ingreso es la raíz misma de la segregación. Si la distribución del ingreso fuera equitativa, no habría segregación. Por tanto, la administración local busca mejorar

la distribución. Una vía es la política fiscal (tarifas y subsidios). Otra es la creación de condiciones que favorezcan la generación de empleo, el mejoramiento de la productividad y de la competitividad.

La conjunción de estos elementos se expresa en el *ingreso disponible*, que es *igual al ingreso bruto menos impuestos más subsidios*. Por un lado, el empleo, la productividad y la competitividad favorecen el *ingreso bruto*. Y por el otro, la política fiscal tiene instrumentos para lograr que los subsidios y los impuestos sean progresivos. Se busca que los pobres reciban más subsidios y paguen menos impuestos.

La administración Petro presentará al Concejo un proyecto de *modernización tributaria* que busca mejorar la *progresividad* del impuesto predial. Primero, porque la tarifa será diferencial (pagan más quienes tienen más) y, segundo, porque la base dependerá del avalúo catastral, sin la mediación del estrato.

Además de mejorar la distribución del ingreso, la administración local está diseñando mecanismos que permitan que las personas de diferente nivel socioeconómico puedan compartir los mismos espacios. Este proceso será exitoso únicamente si se realizan renovaciones urbanas significativas. La mezcla tiene ventajas económicas y sociales. Con el fin de reducir la segregación, la normatividad actual es más

exigente, ya que las Viviendas de Interés Prioritario (VIP) tienen que construirse en el centro y no en la periferia.

El acceso igualitario a los equipamientos se consigue, además, mejorando la movilidad, y distribuyendo mejor las escuelas, los parques, los centros de salud, los hospitales, los centros comerciales, etc.

### **La armonización de la relación con el agua**

En el Plan de Desarrollo *Bogotá Humana* se muestra que la armonía con el agua lleva a modificar la relación de la ciudad con su región. La protección de los páramos, el rescate de las cuencas y, en general, el manejo de las aguas, obliga a pensar a Bogotá en el conjunto de la región.

El Plan de Desarrollo advierte que el actual crecimiento de Bogotá no es sostenible desde el punto de vista ambiental. Es urgente, entonces, emprender acciones que permitan que los asentamientos humanos en el altiplano estén en armonía con la naturaleza.

La protección del agua es un asunto que desborda los alcances de la administración distrital. La participación de la nación y del departamento es fundamental. No obstante la importancia de los programas regionales, la normatividad existente es muy débil

y no obliga a las partes. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) –Ley 1454 de 2011– se quedó a mitad de camino y no ofrece los instrumentos que serían necesarios para lograr un ordenamiento apropiado del territorio.

*Bogotá Humana* también llama la atención sobre el derecho al agua. Así como la ciudad garantiza la educación básica, también debe permitir que todas las personas tengan acceso al agua. La gratuidad del mínimo vital es el primer paso en esta dirección.

### **Buscando nuevas formas de financiación**

El presupuesto de la ciudad es insuficiente para responder a todas las necesidades. El gobierno Petro aumentó el presupuesto total (4 años) de \$40 billones a \$60 billones. Este incremento es significativo, pero todavía se queda corto.

Para financiar el nuevo presupuesto se requiere buscar otras fuentes de recursos distintas a las convencionales. La modernización tributaria tiene que estar acompañada de otras alternativas financieras, que permitan que los sectores público y privado compartan las rentas que genera la ciudad. La nueva ley, que estimula las *Alianzas Público Privadas* (APP), puede mejorar la capacidad de inversión del gobierno local.

El Plan de Desarrollo rescata la importancia del llamado *teorema George-Hotelling-Vickrey*: la dinámica de la aglomeración genera las rentas necesarias para financiar los servicios que ofrece la ciudad. Hasta ahora la ciudad ha permitido que los particulares se apropien de la mayoría de las rentas. Es necesario mejorar los instrumentos que permitan una participación creciente del sector público en los excedentes que genera la ciudad. La forma como se distribuyen las rentas derivadas de la aglomeración es un asunto crucial de la política urbana.

### **El conflicto político por los excedentes**

La administración Petro no es la única que ha propuesto cambios estructurales. Otros alcaldes también lo han hecho. La cultura ciudadana de Mockus, por ejemplo, toca aspectos que son de naturaleza estructural. Y no obstante las implicaciones globales de esta visión, Mockus logra un cierto consenso. También tuvieron acogida los comedores comunitarios y los colegios de Lucho Garzón. En los dos escenarios mencionados, las reacciones en contra no fueron tan intensas como en el caso de Petro. Entre otras razones, la oposición a Petro se podría explicar porque los cambios estructurales que propone afectan de manera directa la distribución del ingreso y de la propiedad urbana. Decisiones de este tipo son especialmente polémicas.