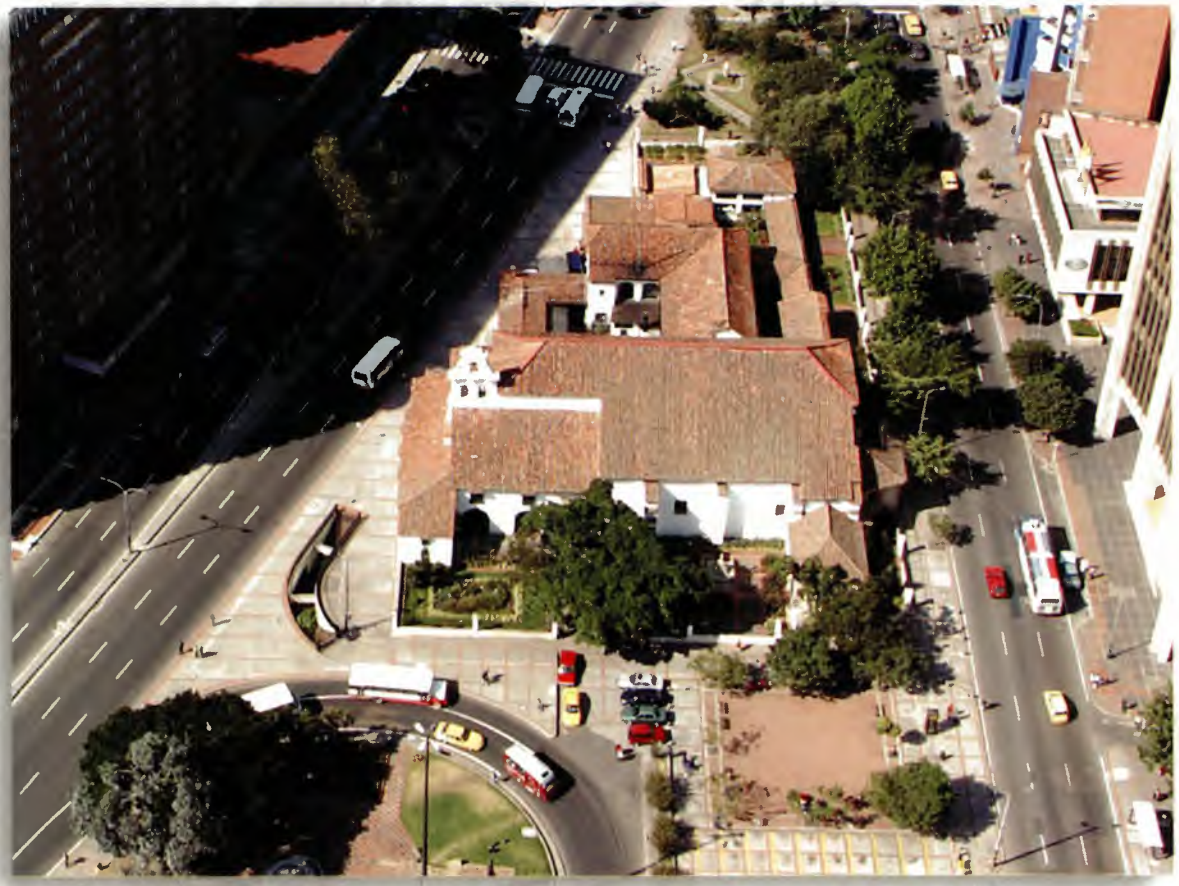
CG-135

BOGOTÁ

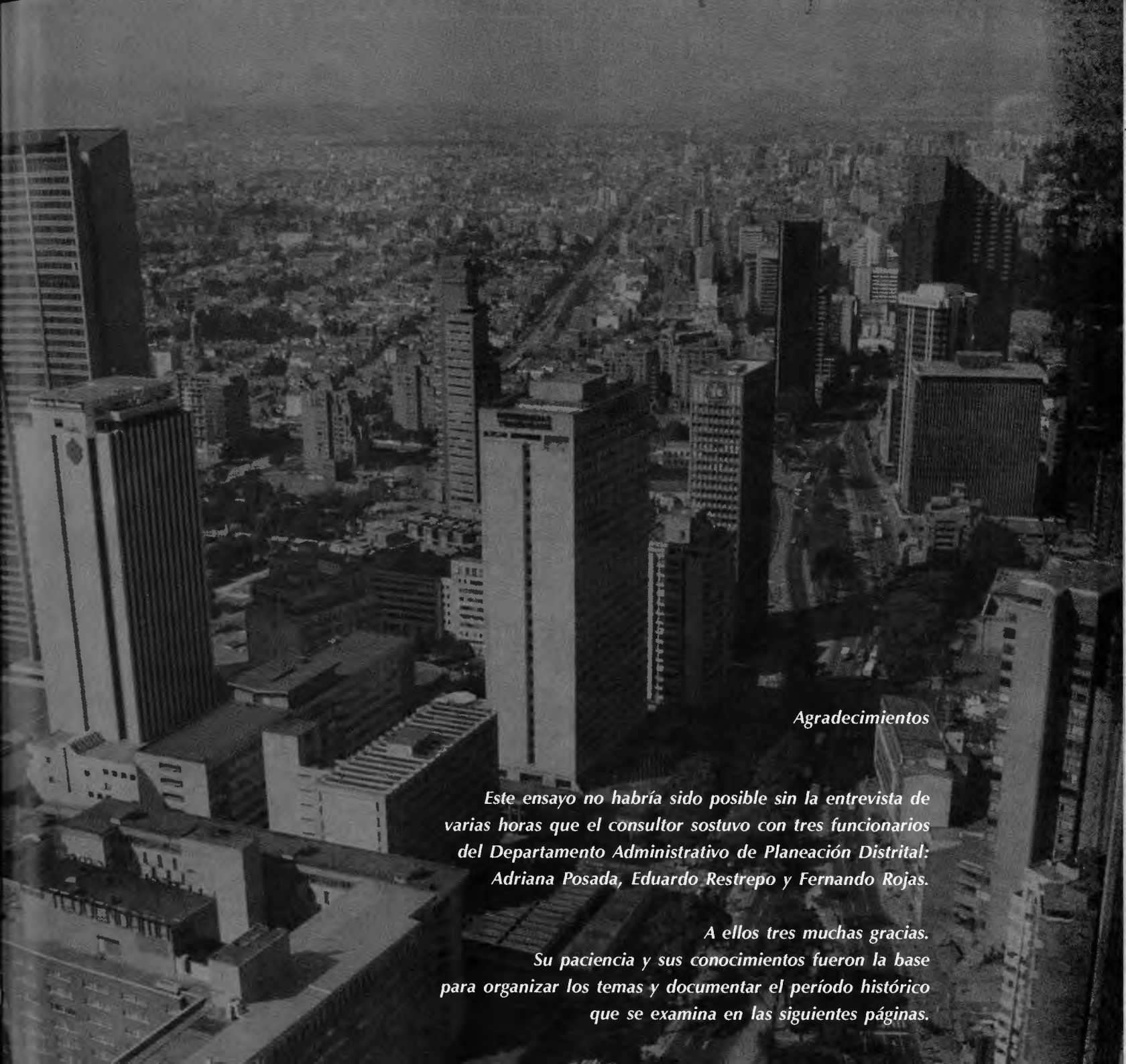
SE PIENSA

ENSAYO SOBRE LA PLANEACIÓN DISTRITAL

1991 - 2005



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
PLANEACIÓN DISTRITAL



Agradecimientos

Este ensayo no habría sido posible sin la entrevista de varias horas que el consultor sostuvo con tres funcionarios del Departamento Administrativo de Planeación Distrital: Adriana Posada, Eduardo Restrepo y Fernando Rojas.

A ellos tres muchas gracias. Su paciencia y sus conocimientos fueron la base para organizar los temas y documentar el período histórico que se examina en las siguientes páginas.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
PLANEACIÓN DISTRITAL

@ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL
AVENIDA 30 CALLE 26, TORRE A, PISO 8
BOGOTÁ D.C., COLOMBIA
www.dapd.gov.co

BOGOTÁ SE PIENSA

ENSAYO SOBRE LA PLANEACIÓN DISTRITAL 1991-2005

Proyecto Editorial
Subdirección de Programación y Seguimiento a la Inversión Pública.
Contrato de Consultoría Número 111 de 2005
Mario González Restrepo
Consultor

ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.
LUIS EDUARDO GARZÓN

DIRECTORA
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE PLANEACIÓN DISTRITAL
CATALINA VELASCO CAMPUZANO

SUBDIRECCCIÓN DE PROGRAMACIÓN
Y SEGUIMIENTO A LA INVERSIÓN PÚBLICA
ADRIANA POSADA PELÁEZ

JEFE OFICINA ASESORA DE COMUNICACIONES
Y RELACIONES CON LA COMUNIDAD - DAPD
JAIRO GONZÁLEZ BALLESTEROS

EDICIÓN Y COORDINACIÓN EDITORIAL
OFICINA DE COMUNICACIONES
Y RELACIONES CON LA COMUNIDAD - DAPD
NORA LUZ CASTRILLÓN JARAMILLO

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
LOGO SAPIENS LTDA.
LUZ MARINA CAMACHO TURRIAGO
RUBÉN DARÍO ROJAS OLIER

FOTOGRAFÍAS
ARCHIVOS DAPD
ALBERTO SALDARRIAGA. DAPD.
BOGOTÁ SIGLO XX. URBANISMO, ARQUITECTURA Y VIDA URBANA.
ANDRÉS RODRÍGUEZ, FELIPE CASTRO, LORENZO FONSECA. SED, DABS
NORA LUZ CASTRILLÓN

BOGOTÁ, CAPITAL MUNDIAL DEL LIBRO - 2007
IMPRESO EN COLOMBIA - PRINTED IN COLOMBIA
OCTUBRE DE 2006

CG-135
ej:1

BOGOTÁ
SE PIENSA

ENSAYO SOBRE LA PLANEACIÓN DISTRITAL
1991 - 2005

ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
PLANEACIÓN DISTRITAL

Bogotá sin indiferencia

Contenido

1. Los nacimientos de Bogotá 7

2. Las fuentes del cambio
   - *La ciudad coqueta* 20
   - *Crisis y cambios* 24
   - *El Estatuto Orgánico* 28
   - *Fortalecimiento fiscal y financiero* 34

3. Tránsitos de la planeación
   - *De lo sectorial a lo integral* 38
   - *Descentralización y autonomía* 44
   - *La mirada regional* 48

4. De vuelta al suelo
   - *Planeación y gestión* 54
   - *Cultura de la planeación* 60

5. En conclusión 65

Bibliografía 73

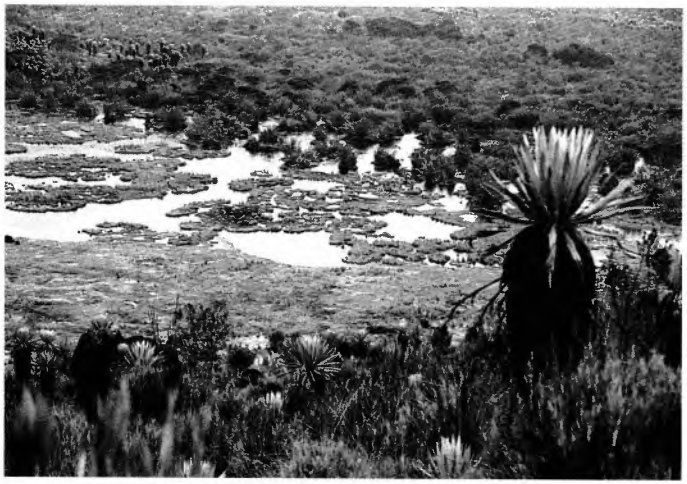
1

Los nacimientos de Bogotá

DADEP
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

Plano de Bogotá del 1894, elaborado por Carlos Clavijo

Creció como una muchacha pobre aunque orgullosa, pegada a las faldas de los cerros que la guardan, tímida, a menudo mojigata y provinciana. El paraje donde nació, en el extremo sureste de la sabana cundinamarquesa, había sido elegido por los reyes muiscas para construir el palacio en que pasaban las temporadas de lluvias, el mismo donde se instalaron Jiménez de Quesada y su ejército cuando invadieron la región. Un buen sitio, además de hermoso: "Es el cielo claro de ordinario, las vistas de la ciudad a la parte del poniente y norte largas y extendidas, sin estorbo de nada", un sitio con las comodidades "que debe tener el de una ciudad cuerdamente poblada": la altura adecuada del suelo para que las aguas corran pero no sea dificultoso andar por su pendiente, dos quebradas de agua dulce y saludable, piedra para los edificios, leña y buenos aires[1].



Hay oro, plata, cobre, plomo, piedras
preciosas de valor engrandescido,
con templanza graciosa y apacible
en todo tiempo, porque raras veces
hay tal rigor de frío que demande
favor a chimeneas ni braseros;
aunque también hay hielos y granizos
y páramos no tales que no sean
para fértiles mieses apropiados,
de todos granos, hierbas y legumbres
y cualesquier especies de ganados
de que tenemos hoy gran abundancia[2].

Así cantó a la sabana Juan de Castellanos, quien tuvo buena ocasión de conocerla durante los cuarenta y cinco años que vivió en Tunja, de 1562 a 1607. Germán Arciniegas la imaginó en un rapto poético:

[1] *Simón 1981, T. III, pp. 300-301*

[2] *Castellanos 1997. p. 1148*

Plaza de San Victorino
a finales del Siglo XIX

Hay bosquecillos de arrayanes de troncos retorcidos, cuyos brazos decora un musgo que cuelga en barbas grises; ciénagas en donde crece el junco, cruzadas por canales: blandas vías para las balsas que empujan con palanca los indios pescadores; el río turbio, al derramarse, desdibuja un cauce de caprichosos meandros; en algunos puntos, sementeras de maíz: hojas secas que se doblan sonoras al soplo del viento; mazorcas envueltas en su amero, como niños, con la cabellera rubia, ya ennegrecida y encrespada al sol; de cuando en cuando un bohío, gris dorado como gavilla de trigo; por todas partes, lagunas que se ponen bermejas con el sol de la tarde[3].

Claro que los españoles no andaban a la búsqueda de paisajes, sino de oro, fama y poder, de manera que en el emplazamiento de la fundación desde donde planeaban asegurar la conquista del Nuevo Reino de Granada tuvieron muy en cuenta razones militares: "Pero lo que no poco se advirtió para escoger este sitio, fue el amparo que tenía del cerro y serranía por la parte del oriente, por donde no podía ser molestada la población de los enemigos, si acaso sucediese alguna rebelión o alzamiento de los naturales"[4]. Pues la ciudad nacía en un territorio, si bien ya no del todo hostil, por lo menos todavía plagado de incertidumbres y peligros, y esa vocación defensiva, cuestión de supervivencia en un principio, arraigó en su ánimo, tornándola aprensiva y retraída.

[3] *Arciniégas 1988, p. 101*

[4] *Simón 1981, T. III, pp. 300-301*

Bogotá nació donde la sabana se estrecha al sur siguiendo el perfil de la cordillera: montañas escarpadas al oriente y al sur, y una planicie serena al occidente que se desparrama por abismos perpendiculares hacia el valle del río Grande de la Magdalena. El lugar elegido por los zipas para levantar una de sus residencias y luego por los españoles para controlar una comarca poblada por decenas de miles de enemigos, es una especie de gran refugio rocoso al pie de los cerros, dentro del inmenso recinto amurallado que constituye de por sí la sabana de Bogotá. Eche el lector una ojeada al mapa y advertirá que la sabana forma un triángulo isósceles invertido al que ciñen casi en todo su contorno las crestas de la cordillera. Ligeramente inclinado en sentido suroeste-noreste, el triángulo tiene la base al norte y la cúspide al sur, aproximadamente en la actual Funza, la Bogotá o Muequetá de los muiscas, que cedería su nombre a la capital colombiana, aunque todavía en el siglo XIX la llamaban Bogotá. Castellanos describe este recinto valiéndose de la imagen de una caja:

Al fin es una caja rodeada
de grandes asperezas su terreno,
al cual hemos de entrar o salir fuera
por tres o cuatro grandes angosturas
en diferentes vías, que se cursan
remotísimas unas de las otras,
y todas por rigores naturales
insuperables, como las defiendan[5].

Un castillo en las alturas de los Andes, eso es la sabana, con murallas, fosos, bosques, ríos, lagunas y cuatro grandes puertas nada infranqueables para los conquistadores. Una al suroeste, rumbo al río madre de la Magdalena y al puerto de Girardot, pasando por el salto del Tequendama, un hito en la mitología muisca y en la tradición bogotana. Otra al sureste, en picada hasta Villavicencio y las llanuras orientales por las que un terco Quesada deambularía de nuevo, ya viejo, en busca de otro Eldorado. La tercera al noreste, a Tunja y la olla del río Chicamocha, el

[5] *Castellanos 1997, p. 1148*

territorio del zaque. Y la cuarta, en el noroeste, lleva al río Sogamoso por Moniquirá y Vélez, hacia las montañas del Opón y Barrancabermeja, otra vez en el río Grande.

Por esta última entraron los españoles, remontando el camino de la sal que reveló a los ojos alertas de Quesada la presencia no muy lejana de mayores riquezas. La expedición española había subido por el Magdalena hasta el pueblo indígena de La Tora, situado en las barrancas bermejas, y se había detenido a reponer fuerzas. Pronto se supo que era riesgoso continuar la navegación río arriba en los bergantines porque estaban en época de lluvias y el Magdalena se había desbordado. Los soldados exploraron los alrededores y al recorrer en canoa uno de los afluentes orientales del río dieron con una de las rutas comerciales más dinámicas de los muiscas, "un sistema indígena de transporte completo con almacenes de depósitos y servicios de alojamiento y alimentación para los mercaderes y transportadores que lo frecuentaban", como bien lo describe Avellaneda[6]. Cuesta arriba se lanzó entonces Quesada, en pos de la sal, las mantas y las esmeraldas, a la caza del rey dorado que nadaba en una laguna cubierto de oro en polvo. Cuando al fin él y su tropa ganaron la altiplanicie la vieron tachonada de sembrados y pueblos defendidos por empalizadas de dos y tres muros que se extendían desde Zipaquirá, según unos, desde Suba, según otros, como un abanico de fuertes en torno al poder del zipa. El Valle de los Alcázares lo bautizaron. Bogotá, allá al fondo, era desde tiempos precolombinos un retiro celosamente custodiado en el castillo de la sabana.

No existe una versión oficial de la fundación de Bogotá. Juan de Castellanos, uno de los cronistas mejor informados sobre la historia de la Nueva Granada, refiere que, una vez ricos el licenciado Jiménez de Quesada, el fraile y otros hombres principales, comenzaron a planear su viaje a España. "Mas antes de salirse de la tierra, por no descampar lo descubierto", el licenciado determinó dar "primero fundamento a pueblo cimentado de españoles". Los indios construyeron para los invasores doce ranchos de paja en el lugar donde permanecería la ciudad de Santa Fe, "acrecentada con edificios ya de cal y canto"[7]. Corría el año 1538 y Quesada se arrepintió de su viaje, por suerte para su conquista, ya que meses después los ejércitos de Ferdermán y de Belalcázar aparecerían también en el altiplano.

[6] Avellaneda 1995, p.29

[7] Castellanos 1997, p. 1223

Fray Pedro Simón relata que la ciudad de Santafé del Nuevo Reino de Granada[8] se fundó el 6 de agosto de 1538 en el sitio "donde estaba poblada una aldea llamada Teusaquillo, que hoy permanece, que estaba a cargo de un principalejo llamado de ese nombre, vasallo del cacique de la ciudad de Funza"[9]. La fundación habría tenido lugar porque Quesada resolvió viajar a España a reclamar el gobierno de su conquista y antes de hacerlo quiso "dejar asentada y poblada alguna ranchería a modo de pueblo, en donde quedasen avecindados los españoles que dejaba, para que el Bogotá se lo dejasen libre a los indios que andaban fuera de sus casas, por tenérselas ocupadas los soldados"[10]. En otras palabras, los españoles estaban alojados en la antigua aldea de Bogotá y la abandonaron para fundar la ciudad en Teusaquillo en 1538.

Juan Rodríguez Freyle cuenta las cosas de otro modo. Según él, en 1538 el adelantado y su hueste ocuparon "una casa de recreación" fortificada del zipa, alrededor de la cual había "diez o doce bohíos del servicio de dicho cacique, en los cuales y en el dicho cercado alojó su persona el dicho Adelantado, y en los demás bohíos a sus soldados"[11]. La ciudad como tal sólo habría nacido el año siguiente, en 1539, tras la llegada de Belalcázar y Federmán: "En el año de 1539, a 6 de agosto y día de la Transfiguración del Señor, los tres generales, con sus capitanes y demás oficiales y soldados, fundaron esta ciudad en nombre del emperador Carlos V, nuestro Rey y señor natural, y este dicho día señalaron solar a la santa iglesia catedral, que fue la primera de este Nuevo Reino"[12].

---

[8] *La edición del Banco Popular de las* **Noticias Historiales** *utiliza la grafía Santafé, no Santa Fe. De hecho Bogotá suele cambiar de nombre y uno nunca sabe con certeza si se llama Bogotá a secas, Santa Fe de Bogotá o Santafé de Bogotá. El ex alcalde Mockus escribió sobre el nombre, la bandera y el mapa de la ciudad un ensayo que vale la pena leer, pese a lo enrizado del título: «Bogotá: ¿indicios de una ciudad con vocación posmoderna o síntomas de una ciudad que descuida su función recontextualizadora?».*

[9] *Simón 1981, T. III, pp. 300-303*

[10] *Ibíd. p. 299*

[11] *Rodríguez 1986, p. 88*

[12] *Ibíd. p. 90*

En su biografía de Jiménez de Quesada, Juan Friede escribe que en enero o febrero de 1539 y estando Jiménez allí, "estalló el gran incendio de Bogotá, pueblo indígena donde moraban los cristianos", a raíz de lo cual "Jiménez ordenó a varios capitanes escoger un lugar apropiado para la construcción de una ciudad de españoles, siendo elegido Teusacá (llamado luego Teusaquillo)"[13]. El mismo autor indica en su capítulo sobre "La conquista del territorio y el poblamiento" del *Manual de historia de Colombia* que, como ocurre con muchas ciudades americanas, "se desconoce el acta de fundación de Santa Fe de Bogotá, si bien se considera el 6 de agosto de 1538 como la fecha de fundación, es decir, unas semanas después del reparto del botín" entre los conquistadores[14]. En este segundo escrito Friede no habla del incendio ni del nuevo nacimiento a que dio lugar.

Por su lado, Germán Arciniegas sostiene en su biografía del fundador de Bogotá que sí, que Jiménez de Quesada fundó a Bogotá en 1538 junto a los cerros, en el único sitio seguro de la sabana anegadiza e incierta. El mismo día el general trazó la ciudad y repartió propiedades, mientras los indios empezaban a edificar "doce casuchas que ocuparán los principales". Los otros seguían "más a gusto regados a campo traviesa"[15]. Luego llegaron Federmán y Belalcázar. No hubo incendio, ni segunda fundación, ni Teusacá ni nada y la ciudad creció donde estaba la aldea muisca de Bogotá (o Funza), alrededor del palacio del zipa.

Nicolás del Castillo precisa, en cambio, que la aldea de Bogotá quedaba en la ribera derecha del río Bogotá y que allí cerca, pero en la ribera izquierda, estaba Teusacá, donde "Quesada, el 6 de agosto de 1538, fundaría a Santa Fe la futura capital de Colombia"[16]. Con ello coincide Manuel Lucena Salmoral en otra biografía de Quesada: "El seis de agosto de 1538 [Jiménez de Quesada] procedió a fundar la ciudad de Santa Fe de Bogotá, que constó al principio de 12 bohíos, instalados en el lugar de Teusaquillo que señala la tradición"[17]. La verdad parece ser, opina Alfredo Iriarte, "que lo que tuvo lugar el 6 de agosto de 1538 fue un acto de ocupación militar, mas no una fundación conforme con las normas oficiales de la Corona española"[18]. Don Gonzalo, abogado escrupuloso en materias legales, sólo hasta enterarse de la muerte de Fernández de

[13] *Friede 1979, T. I, p.58*

[14] *Friede 1978, p. 149*

[15] *Arciniegas 1988, pp. 129-130*

[16] *Castillo 1990, p. 107*

[17] *Lucena 1988, p. 55*

[18] *Iriarte, 1988, p. 32*

Lugo, su comandante, se habría considerado autorizado a fundar propiamente a Bogotá, a finales de abril de 1539. En esta curiosa polémica, Iriarte pertenece al bando de los que han concluido que la ciudad se instaló desde su nacimiento en el villorrio de Teusaquillo, ubicado alrededor de la residencia de recreo del zipa, más precisamente al pie de la quebrada San Bruno, afluente del río San Francisco, en la carrera 2ª con calle 13 de hoy. Pueblo Viejo, se llamaría más tarde el primer asentamiento español y se convertiría en un distrito de vivienda indígena[19].

José Ignacio Avellaneda, historiador acucioso de las expediciones conquistadoras al Nuevo Reino de Granada, defiende también la tesis de un doble nacimiento en el mismo sitio. A su juicio, al cabo de más de un año en el altiplano "los cristianos sintieron la necesidad de estar agrupados en un pueblo según y como tenían acostumbrado en su tierra, donde se hiciesen compañía y se comunicasen, máxime ahora que se encontraban en lugar extraño y rodeados de centenares de miles de gentes a quienes no comprendían". De ese afán nacería Santa Fe de Bogotá, aun cuando el prurito jurídico del licenciado Jiménez de Quesada lo cohibía de fundar ciudades, toda vez que no estaba estipulado que lo hiciera en las instrucciones que había recibido de Pedro Fernández de Lugo en Santa Marta. Por eso el día del primer nacimiento de Bogotá el licenciado no nombró "justicia ni regimiento ni las demás cosas importantes al gobierno de la ciudad, ni para la iglesia cura". Meses después el experimentado Sebastián de Belalcázar, quien venía de fundar Quito, Guayaquil, Cali, Popayán y Timaná, habría convencido a Jiménez de Quesada de la conveniencia de fundar un municipio en toda la regla. Y así, el 27 de abril de 1539, en presencia de Belalcázar y Federmán, "el licenciado ordenó el trazo de calles, plazas y solares, adjudicó lotes a los futuros vecinos, a la iglesia, al cura, al cabildo, nombró dos alcaldes ordinarios, siete regidores, cura párroco y escribano, y después de hechas las ceremonias de rigor, dio por fundada la ciudad de Santa Fe, con lo que se inició también la colonización del Nuevo Reino de Granada"[20].

Sin ahondar en mayores investigaciones, uno tendería a pensar que el acto de toma militar de Bogotá tuvo lugar el 6 de agosto de 1538 justamente en Bogotá, esto es, en Funza, donde los conquistadores se habían apoderado de uno de los palacios fortificados del zipa. Después, por

[19] *Ibíd. p. 31*

[20] *Avellaneda 1995, pp. 306-307*

uno u otro motivo, porque se quemó el "cercado" o porque habían advertido que Funza-Bogotá, al occidente de la sabana, era más cenagosa y anegadiza que el lado oriental, los españoles se mudaron, llevándose consigo el nombre de la fundación, a la aldea de Teusacá, más abundante en agua, leña y piedra, defendida por los cerros de los rigores del clima y de los enemigos, con todas las condiciones que requería "una ciudad cuerdamente poblada", por repetir a Simón. Quesada, en presencia de Federmán, Belalcázar y un ejército respetable de más de trescientos hombres, aconsejado quizás por Belalcázar, a quien Arciniegas llama "el primer técnico en el arte de crear ciudades"[21], procedió a finales de abril de 1539 a refundar oficialmente la ciudad en lo que ahora es el barrio de La Candelaria, nombró autoridades, repartió solares y, como podría haber titulado un periódico, puso la primera piedra de las primeras casas construidas por los indios del altiplano para los españoles.

La ciudad volvió a nacer en un asentamiento mejor y el periódico imaginario publicó en primera plana una buena foto para la historia: los tres generales sonrientes, tan amigos entre sí, cortando la cinta durante la ceremonia de inauguración del poblado, delante de los indios perplejos y de las tropas con que uno y otro se había alzado: Quezada con las de Fernández de Lugo, Federmán con las de Hohermuth y Belalcázar con las de Pizarro. Tres generales rebeldes para imprimirle la nota oficial y solemne al nacimiento de Bogotá. "No puede tener un origen más honesto esta ciudad de Santa Fe que pronto recibirá blasones del rey don Carlos y de la reina loca doña Juana –ironiza Arciniegas–. Así nacen las nobles ciudades: en idéntico abono echan raíces las mejores dinastías, los buenos árboles familiares"[22].

Lo más ilustrativo de la foto, sin embargo, el detalle que quizá pasaría desapercibido a la pluma mordaz del periodista, no es la condición insurrecta de los generales, sino su cordialidad y el apretón de manos que se están dando en otra foto de las páginas interiores del diario. Para que ocurriera el encuentro de sus ejércitos en Bogotá provenientes de tres puntos cardinales (el norte, el sur y el este), se habían conjugado la fama del cacique dorado que se bañaba en las lagunas mitológicas del altiplano y la coincidencia inaudita de los tiempos y los derroteros de sus tres expediciones, guiadas

[21] *Arciniegas 1988, p. 146*

[22] *Ibíd. p. 137*

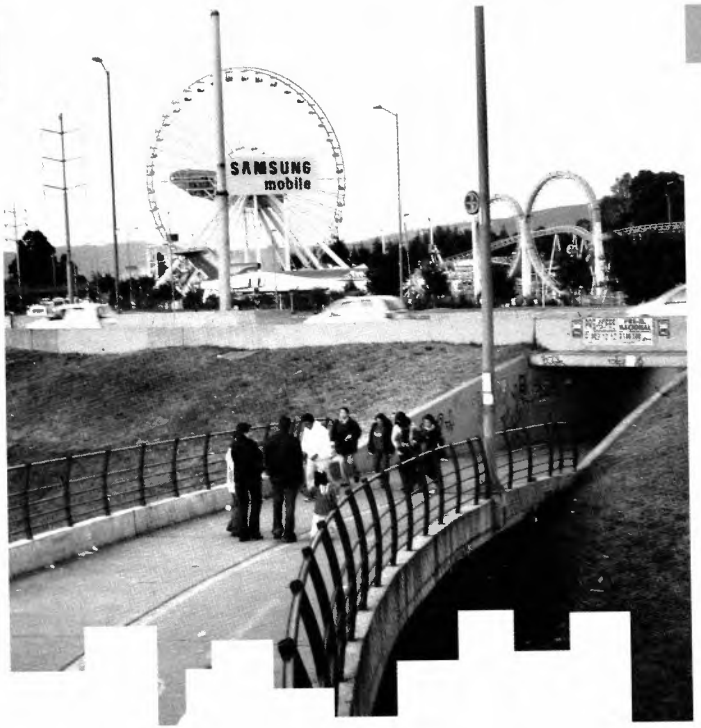
por el olfato y la leyenda a través de las vastedades desconocidas del continente suramericano. Una vez en el altiplano los tres generales no se pelearon; antes bien, sumaron fuerzas para apuntalar la conquista y, en un despliegue de sobriedad política y gallardía poco frecuente en esa época (como en todas), acordaron viajar juntos a España para que el Consejo de Indias decidiera a quién pertenecía el gobierno del Nuevo Reino de Granada. Rodríguez Freyle, periodista oportuno, comenta: "Recibiéronse estos generales al principio muy bien; y dende a poco nacieron entre ellos no sé qué cosquillas, que el oro las convirtió en risa; quedaron muy amigos"[23]. Podemos imaginarlos sentados a una mesa rústica en uno de los doce ranchos que construyeron para ellos los indios. Un cordobés, un extremeño y un alemán, con la piel y el alma curtidos por las durezas del descubrimiento, aventureros dispuestos a cualquier cosa, departiendo en sana paz sobre botines, tierras y gobiernos. Al final brindaron con los vinos que traía el rico Belalcázar y procedieron a fundar oficialmente a Bogotá. Después empacaron su oro y sus piedras, bajaron al río Grande de la Magdalena y partieron tan contentos hacia España, a pedirle a la autoridad competente que dirimiera lo que en muchas, innumerables otras ocasiones en el Nuevo y en el Viejo Mundo ha desatado guerras civiles, odios y venganzas. ¿Acaso Bogotá, destinada a ser el centro de una Colombia beligerante, debía dar desde el principio ese ejemplo de sensatez política que contradice la presunta fatalidad del conflicto? No podríamos sacar mejor moraleja de la historia de sus nacimientos.

[23] *Rodríguez 1986, p. 90*

COLA
ZONA

2

Las fuentes del cambio



La ciudad coqueta

Cuando uno se detiene en el puente peatonal de la estación El Virrey de Transmilenio y observa los viaductos que se curvan y se cruzan, las entradas y salidas de la autopista, los grandes buses rojos abarrotados de pasajeros y todo envuelto en el rugido del tráfico y el ímpetu con que la vida pasa por ahí, percibe en toda su intensidad la presencia de Bogotá y su aliento vertiginoso, mezclados, no obstante, con algo cálido, casi paradójico en un paisaje que no podría ser más urbano, más masivo, más metropolitano. A lado y lado se extienden los andenes sombreados de árboles, a un par de cuadras sobresale el verde acogedor del parque El Virrey y, siempre entre árboles, se levantan los edificios de ladrillo a la vista que ya forman

parte del estilo de la ciudad. En mitad de la autopista la estación es un lugar amable donde esperar el bus y el puente mismo donde uno se halla, de dimensiones harto respetables, parece hecho a la medida que uno quisiera, ancho, sólido, con rampas y escaleras suaves. Bogotá mirada desde ese puente es bonita, ordenada e impresionante, allí alcanza una forma elegante del desarrollo, como lo hace en muchos otros lugares: la troncal de la calle 80, la intersección monumental de las avenidas Eldorado y Las Américas con la avenida 30, el Eje Ambiental o el parque Simón Bolívar. En innumerables parques de todos los tamaños, en avenidas, plazas y ciclorrutas, por aquí y por allá, Bogotá ofrece un rostro cuidado que trasluce un empeño: poner la ciudad al servicio de sus habitantes.

No hace mucho la situación era bien distinta, como recuerda el ex alcalde Mockus: "En 1995 Bogotá era para muchos de nosotros muy querida, era nuestra ciudad, pero sabíamos que no era la más bella. Es más, en ese entonces nos dijimos que, siendo tan fea, a Bogotá no le quedaba más remedio que intentar ser coqueta, pensando que la coquetería era el consuelo de los feos"[24]. Fea por pobre y pobre por tradición, ese parecía el destino de la ciudad, caracterizada desde sus inicios por su aislamiento, la modestia aldeana de sus servicios y su equipamiento urbano y una suciedad que acabaría incubando serios problemas de salud pública. Era a tal punto distante su espíritu que a principios del siglo XIX en Bogotá no había hoteles ni restaurantes y los caminos para comunicarse con el resto del país y con el mundo seguían siendo los que abrieron los españoles en los albores de la Colonia[25]. Bogotá vivió siglos de espaldas a un país que vivía de espaldas al mundo.

Pero de 1995 a la fecha Bogotá ha cambiado radicalmente y no cesa de esforzarse por ser moderna y ordenada e integrarse al movimiento mundial de ciudades. De hecho, desde la administración de Jaime Castro la ciudad ha dado un viraje que puede con justicia calificarse de histórico, pues lo destacable radica en que los aportes de cinco gobiernos sucesivos han tenido el objetivo común de promover la inclusión social. Con las dificultades consabidas, Bogotá empezó hace años a pagar la deuda histórica que ha frenado el progreso de los pueblos latinoamericanos. En la reducción de las cifras de violencia, el aumento de las coberturas de

[24] *Alcaldía Mayor de Bogotá 2003, T.I, p. 85*

[25] *Iriarte 1988, pp. 90-91*

educación y servicios públicos, las mejoras en el transporte público, el cuidado del espacio público y la participación creciente de la ciudadanía en los asuntos de la ciudad, en estos y otros terrenos es fácil acopiar cifras para demostrar sin lugar a dudas que Bogotá ha avanzado por el camino del respeto y la inclusión. Pero también es bien sabido que tales avances tienen un límite: la capacidad financiera y fiscal de la ciudad, y que sólo se podrá seguir costeando el progreso y profundizándose la democracia si se crean nuevas fuentes de ingreso y de riqueza.

Y es allí donde encajan los cambios en el ejercicio de la planeación y la gestión del territorio que han tenido lugar en los últimos años. En primer lugar, porque se plantean explícitamente contribuir a incrementar la riqueza y enfrentar los problemas sociales a través del desarrollo regional. En segundo lugar, porque si, como veremos, la labor de la Secretaría de Hacienda durante la primera alcaldía de Antanas Mockus brindó a Bogotá los recursos para sostener el desarrollo urbano y social durante una década, el cobro de la plusvalía, la distribución equitativa de cargas y beneficios, y otros instrumentos de planeación y gestión del suelo introducidos por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en los dos últimos gobiernos constituyen parte esencial de esas nuevas fuentes de recursos con que Bogotá se ha ido equipando para mantener sus logros y financiar futuros desarrollos.

Crisis y cambios

En la década de los ochenta Bogotá atravesó diversas crisis de gobernabilidad que la llevaron a la postración y pusieron en evidencia el agotamiento del enfoque sectorial y coyuntural de la gestión y la planeación públicas. Pero la misma crisis indujo también un ejercicio político renovador que tenía como trasfondo las reformas legislativas que habían ocurrido en el país (elección popular de alcaldes, política nacional de descentralización y reforma constitucional de 1991), sumadas a un conocimiento más exhaustivo de la ciudad gracias a información más abundante y más confiable. Los nuevos instrumentos que surgieron de este ejercicio permitieron modernizar la Administración Distrital y darle un norte a la acción gubernamental y ciudadana, devolviéndole su naturaleza colectiva a la tarea de dibujar y construir la Bogotá deseosa ser coqueta.

Podemos imaginar una Santa Fe de Bogotá futura capaz de vincular más armónicamente capacidades y obras. Una ciudad perfecta en muchos detalles, con mucho más orden y con una organización global que facilite una coexistencia viable de los órdenes locales. Una ciudad donde la diversidad cultural sea cultivada a partir del reconocimiento y acatamiento de normas comunes de convivencia ciudadana[26].

En esos términos perfilaba la Bogotá deseada (que no es otra cosa que la imagen de la ciudad tal como debe ser) el plan de desarrollo *Formar ciudad* de la primera alcaldía de Antanas Mockus, en su momento un candidato inusual, excéntrico de la política, cuyo triunfo expresó lo que la retórica política y periodística suele denominar un "clamor popular". Había en Bogotá una ebullición social que requería nuevos líderes y nuevas alternativas políticas, como lo prueba la alta participación de los bogotanos en la primera elección popular de alcaldes en comparación con el resto del país: la abstención nacional en aquellas elecciones de 1988 fue del 66%, mientras que en Bogotá se inscribieron 457.540 nuevos votantes y la participación fue del 52,82%[27]. Es cierto que la participación en las siguientes elecciones decreció, como anota Otálora: "Mientras que en 1988 las expectativas sobre las reformas y los nuevos espacios locales de participación impulsaron a las urnas a los electores, la experiencia del gobierno y el impacto del voto en la participación real de los ciudadanos en los asuntos locales, así como la no desclientelización de la política, permitieron que en 1990 la participación disminuyera"[28]. Pero no es menos cierto que precisamente dicho descontento y las expectativas que despertó la reforma constitucional de 1991 condujeron a la postre a la elección de Antanas Mockus, después de las señales de cambio que había dado la alcaldía de Jaime Castro al promulgar el Estatuto Orgánico de Bogotá y dotar la ciudad de las herramientas necesarias para explorar nuevos rumbos.

El bipartidismo en la capital colombiana había tocado fondo, junto con todas sus secuelas históricas de clientelismo, exclusión, falta de representatividad y debilidad institucional.

[26] *Alcaldía Mayor de Bogotá 1997, p. 32*

[27] *Otálora 2003, p. 9*

[28] *Ibíd. pp. 10-11*

La elección de Mockus ofrece cifras bastante dicientes: 64,51% de los votantes a favor de su programa, pero con una abstención del 70,23% (787.874 votantes de un potencial electoral de 2.664.472)[29]. Poco menos de la tercera parte de la gente salió a votar aquel día, a los demás el escepticismo los retuvo en sus casas. Quienes acudieron a las urnas apoyaron, eso sí, en mayoría aplastante la propuesta más innovadora, el discurso que más radicalmente inclinaba la balanza hacia el lado del cambio. Los bogotanos estaban saturados de lo mismo: eso indican, a nuestro juicio, las cifras de la elección del alcalde mayor de Bogotá el 30 de octubre de 1994. Estaba claro desde la primera elección popular de alcaldes que los bogotanos parecían distanciarse del comportamiento político del resto del país, algo bastante comprensible si se tiene en cuenta que la ciudad misma se había tornado intolerable y la magnitud de los problemas administrativos que la aquejaban dejaba como saldo una muy regular calidad de vida. Ya que de eso se trataba, de la insatisfacción de la gente, y de allí se seguiría lo que no sobra subrayar: Bogotá ha cambiado porque los bogotanos lo han querido y lo han exigido. Mockus contestó algunas de las preguntas vitales que sus conciudadanos se hacían con un argumento de comprensión elemental: si deseamos vivir bien debemos reconstruirnos como ciudadanía, pues sólo siendo plenamente ciudadanos, es decir, respetando los derechos y los deberes que ello supone, estaremos en condiciones de ordenar entre todos la ciudad.

Durante largos años Bogotá había sido una ciudad de forasteros, el refugio de los colombianos que seguían siendo paisas, costeños, llaneros, lo que fuera, jamás bogotanos. Dicho con una nota dramática, Bogotá era una ciudad sin ciudadanos, una urbe hostil habitada por extraños. El ser bogotano, aquel orgullo rancio de pertenecer a la ciudad cachaca que había sido calificada de Atenas suramericana, se circunscribía a un círculo más y más estrecho que poco tenía que ver con las mujeres y los hombres bogotanos formados en medio de una dura complejidad urbana. La importancia histórica de Antanas Mockus estriba en haber sabido interpretar el espíritu del tiempo en una Bogotá descontenta y haber planteado que la ciudad debía empezar a reconstituirse desde lo cultural, recuperando valores como la satisfacción misma de ser de alguna parte. Con suma sensatez, más la carga de imaginación apropiada para sacudir y re-

[29] *Ibíd. pp. 16*

orientar la ciudad fea cuyos habitantes expresaban claramente en las urnas su afán de cambio, Antanas Mockus propuso remontarse a los acuerdos básicos, al contrato social y los pactos culturales, para recrear así la condición de bogotanos y recobrar algo tan difícil de precisar como el sentido de identidad y pertenencia, la disposición quizás a sentirse representante de una colectividad, representado en ella y representado por sus dirigentes. No es un logro menor de Mockus y su equipo haber probado que las acciones gubernamentales tienen la potencia suficiente para desatar cambios culturales.

El Estatuto Orgánico

Aunque en 1995 a Bogotá no le quedaba más opción que ser coqueta, también estaba claro, apunta el ex alcalde Mockus, que "si la ciudad llegaba a tener los medios, sería más fácil que pasara de fea a coqueta y de coqueta a bella que directamente de fea a bella"[30]. Durante la administración de Antanas Mockus que concluiría Paul Bromberg se inició esa metamorfosis, emprendiendo las tareas de reestructuración y racionalización necesarias para acopiar los recursos con que financiar la costosa cirugía que, según todos los diagnósticos, requería la ciudad. El procedimiento era plausible por el Estatuto Orgánico expedido durante la administración anterior, la del ex alcalde Jaime Castro, y no en balde suele mencionarse el Decreto 1421

[30] *Alcaldía Mayor de Bogotá 2003, T.I, p. 85*

de julio de 1993 como el hito que marcó el inicio de una época para la capital colombiana. El Estatuto Orgánico replanteó las reglas del juego y las relaciones de poder, dando por terminado el cogobierno de Bogotá entre la Alcaldía y la clase política. Un cogobierno entre comillas, de todas maneras, porque era la clase política la que definía a la larga cómo gobernar la ciudad y distribuir funciones y recursos.

Si bien el ambiente político y académico, tanto en el país como en el mundo, impulsaba a diseñar y aplicar políticas como la del Estatuto, la verdad es también que en Bogotá la situación adquiría matices cada vez más graves y el aparato administrativo distrital daba constantes pruebas de incapacidad. Así quedó evidenciado con la crisis de las basuras que tuvo lugar durante el gobierno de Andrés Pastrana, el primer alcalde elegido popularmente en Bogotá, y con el encarcelamiento de Juan Martín Caicedo Ferrer, el segundo alcalde elegido por voto popular, en 1990. Era esta, además, una época de apogeo del narcotráfico, con su estela de corrupción desaforada y su tendencia mafiosa a enquistarse en las ciudades y dominarlas a sangre y fuego. Pronto seguirían las arremetidas feroces del narcoterrorismo desatado por algunos de los delincuentes más inquietantes que ha producido la historia de la humanidad.

Según el artículo 322 de la Constitución Política de 1991, Bogotá se organiza como Distrito Capital y goza de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y de la ley. El artículo transitorio 41 de la Carta Política estableció, asimismo, que la ciudad necesitaba un estatuto especial que la dotara de herramientas jurídicas precisas y especiales, diseñadas para responder a las características de la capital de un país que al mismo tiempo adoptaba políticas de apertura económica, en medio de lo que ya era uno de los fenómenos socioeconómicos más trascendentales de la historia reciente y no tardaría en ser una de las palabras más comunes de la actualidad. Nos referimos a la globalización. Bogotá debía prepararse para salir de la crisis endémica que la aquejaba desde su nacimiento y buscar su sitio en la corriente mundial de las ciudades y las regiones.

(Recordemos, entre paréntesis, que antes de la Constitución de 1991 Bogotá tenía la condición de Distrito Especial, sin que ello significara en realidad mucho más que un nombre, pues la ciudad constitucionalmente no podía hacer nada distinto de lo que podía hacer cualquier otro municipio, sin importar su tamaño. Otra prueba de lo imposible que resultaba administrar la ciudad usando los mismos instrumentos de que disponía el alcalde de un pueblo pequeño en cualquier lugar del territorio nacional.)

En el citado artículo transitorio 41 los constituyentes dieron dos años de plazo al Congreso de la República para expedir el estatuto especial de Bogotá. Como el Congreso no lo hiciera, el Gobierno Nacional expidió en julio de 1993 el Decreto-ley 1421, "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá". Este Decreto-ley, más conocido como el Estatuto Orgánico, elaborado bajo la orientación del entonces alcalde Jaime Castro, sentó las bases para la transformación de Bogotá que ha tenido lugar en los últimos cuatro gobiernos distritales. El Estatuto contiene las principales herramientas jurídicas y administrativas que han permitido un manejo eficiente y transparente de los bienes y los recursos públicos: rescató las atribuciones más importantes del Concejo Distrital, creó instrumentos para luchar eficazmente contra la corrupción, aceleró la descentralización del distrito y modernizó su administración. El Estatuto organizó y fortaleció también

el sistema financiero y tributario de Bogotá, brindando instrumentos eficaces para el recaudo de impuestos, como la valorización por beneficio general y el autoavalúo para la liquidación de los impuestos predial y de industria y comercio. Empleando tales mecanismos, la capital estableció medidas de control fiscal para disminuir la evasión e incrementar sus recaudos.

Un aspecto central del Estatuto Orgánico es la delimitación de las funciones y los alcances de los distintos agentes relacionados con el desarrollo de Bogotá. Se separaron los poderes y las funciones de los concejales y del alcalde mayor y se situaron las relaciones entre el Concejo Distrital y la Administración Distrital en condiciones análogas a las del Gobierno Nacional y el Congreso de la República. El Concejo es la suprema autoridad de la ciudad, con atribuciones administrativas de carácter normativo y de vigilancia y control de la gestión de las autoridades distritales; el alcalde mayor es jefe de gobierno y de la administración. De esa manera la ciudad ganó gobernabilidad y en poco tiempo aumentaron notablemente la inversión social y en infraestructura[31].

En el nuevo esquema el poder ejecutivo distrital administra recursos a través de los planes que diseña, en tanto que el poder político se encarga del control. O sea: se pone punto final a la coadministración de la ciudad. Antes del Estatu-

[31] *Véase al respecto:*

Bromberg 2003, Castro 1997, Quijano 2000 y Robledo 2003b.

to Orgánico las juntas directivas de las entidades distritales y la Junta de Planeación estaban controladas por la clase política tradicional, encarnada en los concejales que tenían asiento en dichas juntas, donde se definían los derroteros de la ciudad y se aprobaban recursos, planes y proyectos. La Junta de Planeación, en particular, resolvía algo tan fundamental en términos políticos y económicos como los usos del suelo en cada sector de la ciudad. La trascendencia de esto se entiende mejor aclarando que decidir el uso del suelo consiste en señalar qué tipo de actividad se puede desarrollar en una porción del territorio. Dado que ciertas actividades generan más beneficios y más ingresos para los particulares, como la comercial o la industrial, la definición del uso es crucial para el dueño de un predio. No es indiferente para el propietario que las autoridades de planeación le indiquen, bien que en su predio sólo puede construir vivienda de interés social, bien que puede construir un centro comercial, por tomar ejemplos extremos. La ingerencia de la clase política en la Junta de Planeación favorecía la influencia de los promotores inmobiliarios en decisiones públicas que a menudo acaban favoreciendo intereses particulares. Como si ello fuera poco, la Administración Distrital acudía a renglón seguido a construir las vías e instalar redes de servicios en los desarrollos urbanos promovidos por las firmas inmobiliarias, con lo que la gestión pública se ponía al servicio del capital privado.

El Estatuto Orgánico dividió los poderes, reduciendo al mínimo la influencia política y privada en la planeación y haciendo girar esta última en torno a intereses y criterios técnicos. El Estatuto impulsó la descentralización al fortalecer las Alcaldías Locales y, por esa vía, fomentó la participación ciudadana. El alcalde mayor nombra a los alcaldes menores seleccionando de una terna de candidatos que le presentan las Juntas Administradoras Locales, las cuales son elegidas popularmente. Cada localidad tiene así la posibilidad de elegir un cuerpo de representantes que, a su turno, busca los candidatos más idóneos para administrar los asuntos locales y apoyar los intereses comunitarios. El Estatuto también tomó elementos de la Ley 9ª de 1989, que otorgaba a la Administración Distrital responsabilidad para formular planes y adoptar normas especiales en temas específicos, como los ambientales y la prestación de servicios públicos.

Al reconocer a Bogotá como una entidad especial en el país y dotarla de una estructura administrativa distinta de la del resto de municipios, se reconocía en suma que la capital no podía seguir manejándose como se lo venía haciendo y que debía tener un aparato administrativo con capacidades también especiales. Trascendental en este sentido, el Estatuto Orgánico de 1993 fue uno de los mejores frutos del debate nacional sobre la crisis municipal en una década que, como la de los noventa, fue rica en legislaciones inspiradas en la reforma constitucional de 1991.

Fortalecimiento fiscal y financiero

El Estatuto Orgánico modernizó las herramientas de Bogotá para el manejo de sus finanzas y el recaudo de sus impuestos, y sería la Secretaría de Hacienda en la primera alcaldía de Antanas Mockus la que, moviéndose en ese nuevo marco técnico y legal, emprendería reformas y reestructuraciones que dieron un vuelco a las finanzas del distrito. Entre 1980 y 1990 los gastos de inversión de Bogotá fueron en promedio del 23%; la situación mejoró en 1990-1994, con una inversión del 35%, pero entre 1995 y 1996 los gastos de funcionamiento se redujeron a sólo el 15% y la inversión subió al 57%[32]. El balance de Fedesarrollo sobre la gestión de la Secretaría de Hacienda durante este período se sintetiza en el siguiente párrafo:

Lo más importante de resaltar de estos guarismos de ejecución de inversión, es que constituyen el nivel más alto de los últimos veinte años. La Administración Mockus-Bromberg rompió la historia del Distrito en el sentido de lograr financiar y al mismo tiempo incrementar en forma muy significativa la inversión del Distrito, en especial la del nivel central. Igualmente deja una base de ingresos tal, que hace sostenible mantener el nivel de inversión en la próxima Administración[33].

[32] *Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Hacienda Distrital 1997, p. 73.*

[33] *Ibid. p. 94.*

Uno de los primeros pasos consistió en depurar las bases de datos para tener un registro riguroso de contribuyentes y proceder a cobrarles. Esto quiere decir mejorar los sistemas de información y emprender una reestructuración institucional de la Secretaría para mejorar su capacidad de recaudo. Entre 1994 y 1996 se incrementaron los recaudos por concepto de fiscalización en un 150% y los recaudos en el programa de cobranzas subieron en un 526%. "Para una mejor perspectiva -concluyen los consultores de Fedesarrollo-, los recursos por gestión en el período equivalen a lo recaudado por sobretasa a la gasolina en un año"[34].

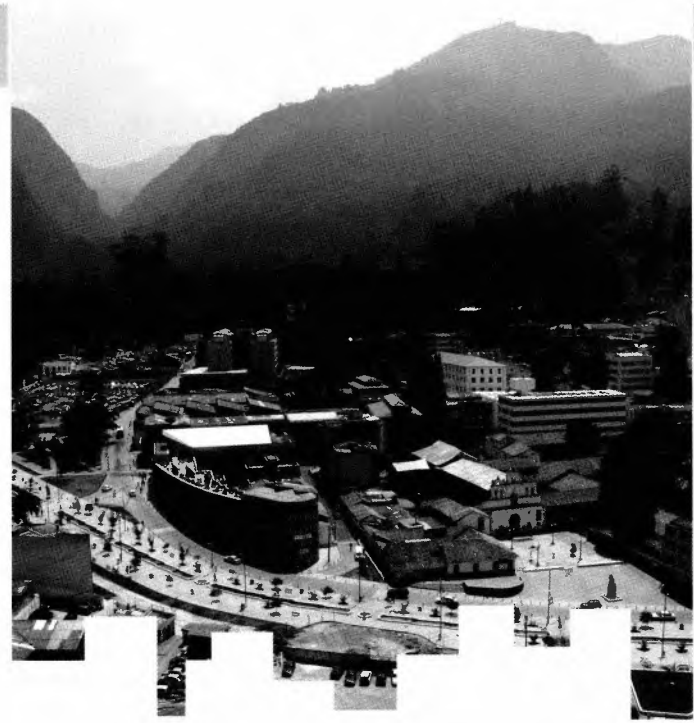
Tres grandes elementos: estabilidad fiscal, nuevas fuentes de ingreso provenientes de la participación privada en la financiación del desarrollo de la ciudad y apertura de fuentes de financiación a través de los bancos y agentes del sistema financiero internacional, se combinaron con la promoción de la cultura tributaria como componente primordial de la cultura ciudadana. Con una condición: al ejercicio ciudadano del deber de pagar impuestos correspondió un aparato administrativo empeñado en ser austero y actuar bajo el lema explícito de "recursos públicos, recursos sagrados". Aun cuando todavía de forma imperfecta, como cabe esperar en un país acosado por toda clase de violencias, la cultura ciudadana se incorporó a la cotidianidad de millones de bogotanos y se volvió parte integrante de la práctica política. Son dos temas íntimamente conectados: la implantación en Bogotá de una cultura de respeto y sobriedad en el manejo del gasto público y la implantación en la vida cotidiana de principios y valores de la cultura ciudadana. Por eso parece justo insistir en que uno de los impulsos del cambio que ha experimentado Bogotá en los últimos años se originó en las reformas y los logros de la Secretaría de Hacienda durante el período 1995 a 1997. Los efectos de aquella gestión benefician todavía a la ciudad y continuarán beneficiándola por largo tiempo. Apoyándose en una sana economía la ciudad hizo el tránsito de fea a coqueta y sigue preparándose para ser bonita, gracias a sus avances en todos los ámbitos, desde la movilidad hasta el cuidado de la vida. El plan de desarrollo *Formar Ciudad* le legó a Bogotá una vertiente de la cultura ciudadana denominada cultura tributaria que representa, sin la menor duda, uno de los principales activos de la capital.

[34] *Ibíd. p. 100*

ICHERIA
SE ARRIENDA
MY002A
MY002A
SEGURIDAD PRIVADA
MYO-02A
COLOMBIA
AZS-67
COLOMBIA
JESUS

3

Tránsitos de la planeación

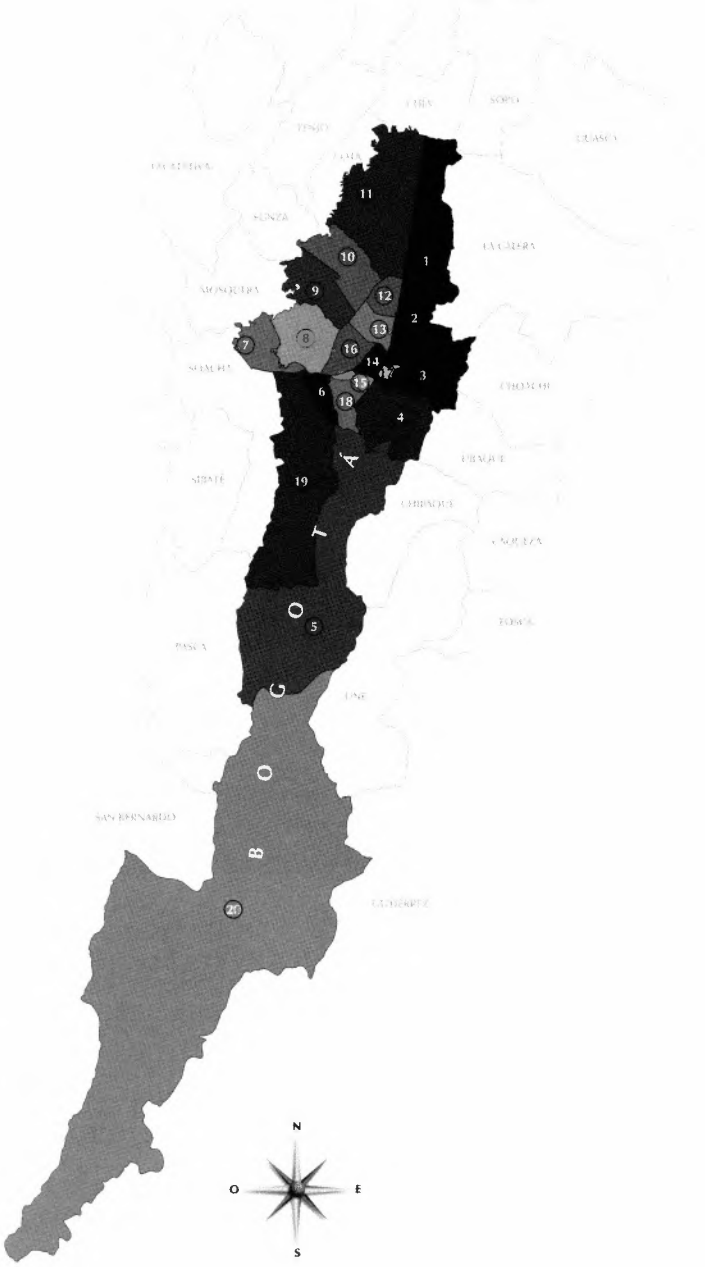


De lo sectorial a lo integral

La planeación que se hacía en Bogotá hasta mediados de los noventa era eminentemente sectorial, una función que cumplían de modo independiente las diversas entidades del distrito. Aún más, las oficinas de planeación del país en general se limitaban a vigilar la forma en que se edificaban las ciudades y a expedir licencias, mientras que la verdadera planeación se delegaba en las demás entidades municipales. Una serie de especialistas contratados por las oficinas de planeación se ocupaban de cuidar la ciudad desde una perspectiva formal, casi estética. Otros expertos en otras oficinas planeaban lo concerniente a infraestructura de servicios públicos, ambiente y espacio público. Ninguno tenía tampoco demasiado en cuenta los aspectos

socioeconómicos y ecológicos involucrados en la planeación o, lo que es igual, la relación entre construir casas y vías y el bienestar de la población, la preservación del medio ambiente y la sostenibilidad integral de las ciudades.

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, por ejemplo, planeaba hacia dónde extender sus redes de servicios y buena parte del crecimiento de la ciudad se produjo "yendo detrás de los tubos", de acuerdo con los derroteros que dictaba una de las empresas distritales de infraestructura, revestida durante mucho tiempo, por lo tanto, de un considerable poder político. Cada entidad planeaba con la intención de optimizar sus propios recursos, atenta cada una al segmento de ciudad que le competía, ya se tratara de alcantarillado o energía, ya de recreación o desarrollo urbano. No existía una instancia que coordinara esas múltiples planeaciones y les diera unidad de criterio, como tampoco se coordinaban sus acciones. Ni mucho menos prevalecía en este tipo de gestión y de planeación la perspectiva de largo plazo, con el agravante de que hasta la elección popular los alcaldes de Bogotá eran nombrados por el presidente de la República para un período de sólo dos años.



La Ley 9ª de 1989 o Ley de Reforma Urbana se dictó con el ánimo de proporcionar a los gobiernos locales herramientas de gestión y planeación para frenar la crisis municipal. Fue esta ley la que ordenó a los municipios elaborar planes de desarrollo con miras a fomentar el ordenamiento urbano, sobre todo en lo relativo al uso del suelo: cómo organizar dicho uso, hacia dónde expandirse y la necesidad de planear, entre otros aspectos, la utilización del espacio público. La Ley 9ª fue progresista e importante en su momento, aunque sus numerosos instrumentos no se vieron respaldados por el indispensable fortalecimiento de la capacidad de gestión para ponerla en marcha. En contra de su buen éxito estuvo la misma abundancia instrumental, que el común de los funcionarios públicos no conocía ni entendía, ni tenía cómo implementar.

Con el propósito de articular las acciones y planeaciones de las entidades distritales, Bogotá adoptó mediante el Acuerdo 6 de 1990 un Estatuto para el Ordenamiento Físico que incorporaba algunos de los lineamientos de la Ley 9ª. Este plan dividía la ciudad en tres niveles de zonificación: 1) espacio público y elementos naturales, 2) infraestructuras de vías y servicios públicos y 3) usos privados del suelo. No obstante, en la práctica lo único que se definió detalladamente fue el uso del suelo, que fue graficado en planos de Bogotá polígono a polígono, casi predio a predio, como retazos de ciudad a los que se asignaban ciertos usos. Las infraestructuras y los espacios público y natural se dejaron en realidad de lado, sin mayores discusiones ni precisiones al respecto. Puesto que tampoco se produjeron los mecanismos y planes para ha-

cer realidad algún grado de coordinación interinstitucional, la oficina de planeación del distrito continuó ocupándose de otorgar licencias de construcción y ciñéndose a sus planos multicolores. Al mismo tiempo el Instituto de Desarrollo Urbano asumió la responsabilidad del plan vial, con lo que se fragmentó todavía más la planeación del crecimiento urbano.

Aun cuando el Acuerdo 6 establecía que el espacio público y los elementos naturales prevalecían sobre los demás, ninguna institución estaba en capacidad de actuar en tal sentido, entre otras cosas porque se carecía de políticas y antecedentes o lineamientos que orientaran a los funcionarios. Pero lo que quizás es más elocuente: se carecía en verdad de mecanismos para controlar el uso del suelo, que está sujeto al mercado y es aprovechado por los privados. De suerte que mientras la ciudad imponía un ritmo y un modo de desarrollo, los funcionarios responsables de planearla desconocían en sus planes las fuerzas del mercado. La planeación se hacía desde mesas de dibujo, imaginando cómo era Bogotá y volcando esa imagen en planos de "mancha multicolor" que zonificaban la ciudad según los usos autorizados en cada predio. El mercado, por supuesto, respondía a otra lógica, muy distinta de la mancha multicolor, y esa divergencia generaba obvios conflictos. El mercado obedecía a la lógica de la oferta y la demanda, y la ciudad misma, en último análisis, se movía también siguiendo otra lógica: podía haber, por ejemplo, demanda para construir un supermercado donde el plano mandatario de planeación indicaba que sólo podían edificarse viviendas.

En 1997, durante la presidencia de Ernesto Samper, se expidió la Ley 388, conocida como Ley de Desarrollo Territorial e inspirada en los postulados constitucionales acerca del medio ambiente, el suelo, el territorio, el espacio público, los servicios públicos y temas afines. Esta ley partía del reconocimiento de que Colombia había dejado de ser un país rural para convertirse en un país de ciudades y que, por consiguiente, hacía falta una visión más integral de gestión y planeación del territorio, y no sólo de expansión en el territorio. La Ley 388 ordenó a los municipios formular un plan de ordenamiento territorial (POT), previendo hacia dónde crecerían y de qué recursos disponían para hacerlo[35].

[35] *La norma estipula que el POT debe formularse para un plazo equivalente a tres períodos de gobierno municipal.*

Para emitir esta ley ordenando elaborar el POT, la Nación podía apoyarse en la experiencia adquirida por las administraciones municipales a través de la formulación de planes de desarrollo, que habían sido ordenados por la Ley 9ª de 1989 y luego enriquecidos por la reforma constitucional de 1991 con miras a impulsar la participación ciudadana e instaurar el voto programático. La Constitución estableció que cada período gubernamental tuviera en el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas un instrumento rector de los compromisos que los candidatos adquirían en su campaña, tal como quedaban consignados en sus programas de gobierno. Obviamente subyace a este planteamiento la idea de que el programa más atractivo para la ciudadana o el ciudadano es el que con mayor coherencia combina las fortalezas y debilidades, las ventajas y desventajas de la ciudad para formular una estrategia de desarrollo. Y ello es en sí mismo una invitación a planear integralmente y apoyarse desde el diseño de los programas en mecanismos de participación comunitaria que garanticen canales de información a través de los cuales detectar, comprender y atender las necesidades integrales de los ciudadanos. Pero la fuerza del plan de desarrollo es también de cierto modo su debilidad, puesto que, en cuanto propuesta de realización del plan de gobierno, fue concebido como herramienta que sirve a los fines de una campaña política y se ajusta a criterios de corto plazo: un período de gobierno.

Al fijar para el POT un término de tres períodos gubernamentales e introducir nociones como modelo de ciudad y estrategia, la Ley 388 de 1997 representó un avance frente a los planes de desarrollo y animó a los planificadores a pasar de las aproximaciones lineales y formales a las complejas e integrales. En este caso, como en otros, se confirma que las grandes transformaciones de Bogotá han sido el resultado de una interpretación minuciosa de la legislación colombiana. La Ley 388 se remite a la función social y ecológica de la propiedad privada consignada en la Constitución. Ajustándose al postulado de que la propiedad debe servir así al beneficio común, Bogotá ha creado los instrumentos más poderosos con que cuenta hoy en día para darle sostenibilidad a su desarrollo, como son el cobro de la plusvalía y la distribución equitativa de cargas y beneficios.

La misma estructura organizacional del DAPD, que era totalmente jerarquizada, con subdirecciones técnicas encargadas de infraestructura y planeamiento y gestión urbana, al servicio de las cuales estaban las demás dependencias, se ha tornado más horizontal a medida que ha arraigado el enfoque integral y se ha reconocido la importancia de subdirecciones como la económica y la de seguimiento de la inversión. Ahora es parte de la cultura organizacional que las subdirecciones se apoyen para cumplir sus labores respectivas y una eventual reestructuración administrativa del DAPD debería retratar ese tránsito. Para convertirlo en la entidad que maneje y unifique la información estadística de la ciudad y el conocimiento de su desarrollo, que produzca políticas públicas y trace las líneas de desarrollo urbano, y que se articule con las localidades y los municipios vecinos para llevar las políticas públicas y el conocimiento hasta las unidades administrativas menores y los espacios de participación ciudadana.

Hace pocos años no había coordinación entre dos entidades y dos procesos tan básicos como los de hacienda y los de planeación. Sólo en la última revisión del POT de Bogotá se estableció que la inversión sectorial del distrito a partir de 2006 debe estar ligada a los planes maestros. Estos planes destinan un porcentaje cada vez mayor del presupuesto a fines de desarrollo a mediano y largo plazos, constituyéndose en una fuente de estabilidad en virtud de la cual el distrito traza sus horizontes con criterios técnicos que no pueden ser alterados por consideraciones políticas. Mediante el POT y los Planes Maestros se logra incluso que las campañas políticas para la Alcaldía giren por fuerza en torno a los temas estratégicos de la ciudad, los cuales están ordenados de antemano por un arsenal de instrumentos de planeación que posibilitan medir impactos y realizar simulaciones. Esto ha convertido, además, los aspectos centrales de la planeación y del ordenamiento territorial en temas de la agenda pública, democratizando la información al tiempo que se propician la participación y la transparencia.

Descentralización y autonomía

Tres elementos se conjugaron para posibilitar en Bogotá el tránsito a la planeación con vocación integral. Primero, la definición de Colombia como un Estado Social de Derecho y el énfasis que por este motivo comenzó a hacerse en la perspectiva de derechos para todas las cuestiones de política pública, tanto social como ambiental y de infraestructura. A raíz de la Constitución de 1991 la garantía de los derechos ciudadanos cobró particular relevancia y se incorporó a la reflexión pública el interés por los efectos que surte en la calidad de vida de la ciudadanía la acción de cada sector de la administración. Segundo, la concentración urbana, la agudización del desplazamiento forzado a causa del conflicto armado y lo que suele llamar-

se la macrocefalia, que no cesa de concentrar en Bogotá una buena porción de la riqueza y del crecimiento del país. Tercero, el fenómeno de la globalización y la internacionalización de las economías, puesto que ya no sólo los países, sino también las ciudades han debido preguntarse qué papel están llamadas a desempeñar en el mundo globalizado y cómo hacerlo.

La descentralización en Colombia, por otra parte, le ha restado fuerza a la institución del gobernador y la entidad del departamento, haciendo recaer el peso de la política pública en los municipios, los alcaldes y las administraciones municipales. De hecho, la pugna por el poder en el ámbito local, que es donde realmente se ponen a prueba los programas de desarrollo y se puede ganar la contienda política a través de una buena gestión, esa historia a lo largo de la cual se les ha quitado y restituido una y otra vez a los municipios toda o parte de su autonomía, representa uno de los hilos conductores de la historia nacional. En las últimas dos décadas la constante ha sido devolver a los municipios autonomía para asumir obligaciones, pero no para disponer autónomamente de sus ingresos. A Bogotá, en particular, la Nación no le reconoce transferencias en un porcentaje acorde con el volumen de su aporte a la economía nacional.

En el documento *Agenda Nación-Distrito* que la segunda administración de Antanas Mockus le presentó al recién posesionado presidente Álvaro Uribe Vélez, señalando los temas estructurales en que Bogotá podía trabajar con la Nación y aquellos en los que podía hacer aportes, lo más significativo, a nuestro modo de ver, es la afirmación que el distrito hace de su autonomía. La modernización del marco jurídico, las políticas de cultura ciudadana, la incorporación de formas de trabajo de alta gerencia, la consolidación de una estructura fiscal ordenada y fuerte, y el afianzamiento del respeto por lo público, entre otros logros, han hecho de la capital un punto de referencia en cuestiones como convivencia, seguridad y respeto por la vida, transporte, educación, vivienda de interés social, descentralización y recuperación del espacio público. La *Agenda* afirma que los aprendizajes de Bogotá comienzan a ser aprovechados en otras regiones, con lo cual la ciudad contribuye al fortalecimiento de la descentralización, toda vez que a partir de esta política nacional "Bogotá empezó a consolidar su identidad como ente territorial". Y se

agrega: "Desde su posición renovada como ente territorial, Bogotá ha visto la importancia de fortalecer sus relaciones con las instancias nacionales, modificando el esquema y el carácter tradicional de las mismas", puesto que "administraciones territoriales fuertes contribuirán a la construcción de un mejor país"[36].

Se aprecia en estas afirmaciones cómo Bogotá, aislada y temerosa por tradición, casi se diría por temperamento, ha dado un giro rotundo gracias a que su ciudadanía ha elegido una serie de gobiernos que han sabido interpretar la coyuntura histórica para modernizar la ciudad e integrarla al mundo. En el nuevo escenario de la descentralización y la globalización, es asunto de supervivencia diseñar estrategias complejas con múltiples variables y pensar más allá de los límites tradicionales. Al plantearse preguntas como qué manejo va a dar la ciudad a su economía o cómo va a garantizar la calidad de vida en un contexto de responsabilidades locales en aumento, la función del planificador reviste singular importancia y se torna imperativo enlazar la planeación en sentido estricto con las repercusiones que las decisiones sobre planeación tengan en todas las dimensiones de la vida en comunidad. Con planeación integral se quiere decir, entonces, aquella que abarca los aspectos sociales, físicos y ambientales con una perspectiva holística.

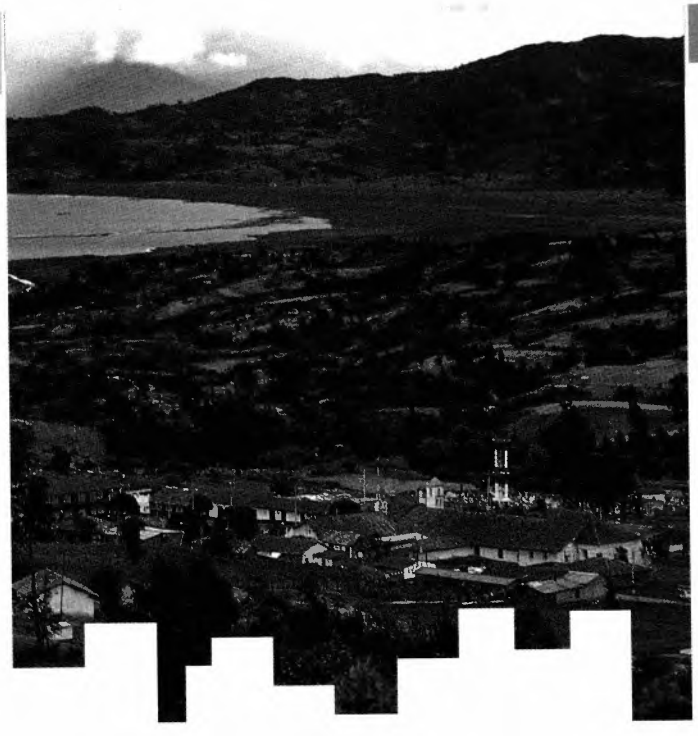
Según el Artículo 1 de la Constitución Política, "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". Aunque la descentralización hacia los municipios que se ha aplicado en nuestro país en desarrollo de este mandato constitucional descuida la entidad de los departamentos y de las regiones o, en todo caso, la de un nivel intermedio entre el Gobierno Nacional y los gobiernos municipales, el afianzamiento de la autonomía municipal y la consecuente complejización de la política pública local han conducido, a la larga, al resurgimiento y la reconformación de las regiones. Ello se explica en parte porque, al recibir cada vez más funciones y más responsabili-

[36] *Alcaldía Mayor de Bogotá. Departamento Administrativo de Planeación Distrital 2002. pp. 1-2.*

dades, los gobiernos municipales se ven forzados a reconsiderar sus relaciones con el entorno y reconocerse como entes, no sólo urbanos, sino también rurales, a volver la vista, en suma, a la ecuación campo-ciudad, urbano-rural.

Este ha sido otro de los factores claves de la transformación de Bogotá en la última década. Al tomar plena conciencia de que el 75% del territorio de la ciudad es rural, se empezó a entender que los conflictos se originan en buena medida en la, ya no ecuación, sino tensión campo-ciudad. Aquí entran en juego, de nuevo, fenómenos a los que hemos aludido, como la macrocefalia, el conflicto armado, el desplazamiento y la amenaza de agotar los recursos naturales a causa del desorden urbano, todo un conjunto imbricado de problemas que plantean al gobierno distrital exigencias, no sólo de gestión y planeación, sino de sostenibilidad. No es un secreto que si se pretende controlar el desbordado crecimiento de Bogotá resulta definitivo fomentar el desarrollo en su entorno, creando condiciones para retener la población en sus lugares de origen y contener la creciente e histórica migración a la capital.

Panorámica de Zipaquirá



La mirada regional

La principal diferencia entre las dos etapas de la planeación y la administración de que hemos venido hablando podría sintetizarse diciendo que en la primera el gobierno se concentraba en administrar lo que se creía que se tenía, mientras que en la nueva capital del territorio complejo se ha pasado a administrar el deber ser de la ciudad, lo que ella necesita para crecer en el sentido deseado y de manera ordenada y sostenible. Por supuesto, la preocupación de la Administración Distrital por el ordenamiento urbano no data de los años noventa y la ciudad ha conocido diversos procesos de planeación de la mayor importancia. En 1945 el Congreso expidió un acto legislativo basado en el hecho de que Bogotá tenía unas condiciones distintas

y era la capital de la república. Así se elevó la ciudad a la categoría de Distrito Especial. En 1948, tras el arrasamiento de la ciudad durante el "bogotazo", se resolvió contratar a Le Corbusier, el principal urbanista del momento en el mundo, para que propusiera un modelo de reconstrucción. Conocido como Plan Piloto y revisado más adelante por los urbanistas Wiener y Sert en lo que se titularía el Plan Regulador, este modelo, con todas sus limitaciones e inadvertencias (como suponer que Bogotá no llegaría a superar los tres millones de habitantes), planteaba desde entonces el tema regional. Le Corbusier no se limitó a estudiar la ciudad como tal, sino que efectuó un análisis regional del territorio y allanó el camino para la discusión sobre la infraestructura de la gran ciudad, considerando que Bogotá necesitaba proveerse de agua y alcantarillado mediante fuentes que no estaban en su propio territorio y que debía orientar en ese sentido las relaciones con sus vecinos.

Durante la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) también se hizo hincapié en la naturaleza regional de los problemas de Bogotá y en la necesidad de negociar con los municipios circundantes los accesos a la ciudad, los temas de orden público y el aprovechamiento de las fuentes hídricas, entre otras cosas. Para subsanar las trabas que pudieran interponer los alcaldes de los municipios vecinos, los cuales gozaban, claro está, de autonomía, así como las eventuales dificultades para conseguir a todo trance beneficiar a la capital, la dictadura optó por la decisión salomónica de zanjar la cuestión decretando en 1954 que Bogotá se anexara el territorio de seis municipios. Lo que se obtuvo con ese procedimiento sumario (francamente castrense) para afrontar los asuntos regionales fue facultar la ciudad para que tomara por su cuenta las decisiones de infraestructura. No se previó lo que iba a suceder con el territorio anexado; antes bien, se estimuló el crecimiento demográfico y urbano avasallador de los años sesenta y setenta.

Además de las consecuencias explosivas que acarrearía a la ciudad física y su demografía, la anexión autoritaria del territorio protagonizada por la dictadura dejó una secuela histórica que todavía pesa, con razón, en las relaciones de Bogotá con sus vecinos. La capital ganó mala

fama de anexionista e irrespetuosa, cuyos actos, para colmo, no redundan en beneficio de nadie, sino que sólo crean caos. Por eso cuando en años recientes el distrito comenzó a argumentar que el desarrollo debía desconcentrarse y a ventilar la conveniencia de un marco de ciudad-región, habría sido iluso esperar que los vecinos confiaran desde el principio en la sinceridad de dichas propuestas. No se trataba de altruismo, sino de sostenibilidad y supervivencia, pero aun así el discurso regional chocaba con reticencias justificadas. Los funcionarios del distrito que se han ocupado del tema coinciden en afirmar que les costó bastante esfuerzo recuperar la credibilidad cuando quisieron persuadir a sus vecinos de que el desarrollo no se consigue pisoteando a los demás, sino sumando esfuerzos, aprovechando potencialidades y especializando fortalezas.

Bogotá y Cundinamarca presentan problemas originados en el desequilibrio del desarrollo general de la ciudad y las regiones del departamento. No obstante, las manifestaciones de dichos problemas no son necesariamente las mismas y ello ha exigido encontrar los espacios de interacción y administración coordinada para formular políticas públicas aplicables a la región. A fines de los ochenta el crecimiento de la ciudad y del departamento comenzó a mostrar bruscas fluctuaciones y a principios de los noventa se vieron señales de estancamiento, de modo que la dinámica económica y el ingreso decayeron notablemente. Así, por ejemplo, en el lapso de 1997 a 1999 el ingreso per cápita de Bogotá se redujo en un 26%. La consecuencia ha sido la subutilización de la mayor fuerza laboral y de la mejor estructura productiva, pública y privada, del país. El desbalance de la distribución espacial de la población, concentrada en un 80% en Bogotá, no sólo ha demostrado ser desfavorable para la ciudad, sino también para los municipios aledaños, lo cual se ha reflejado en una creciente dependencia de éstos respecto de Bogotá. Una parte significativa de la infraestructura vital de Bogotá se encuentra fuera de su jurisdicción y ajena a su completo control (fuentes de abastecimiento de agua, energía, gas y alimentos, situadas en Cundinamarca y en otros departamentos), pero Cundinamarca y esas zonas requieren igualmente de Bogotá y deben parte de su actividad económica al mercado capitalino y al suministro de servicios de educación, salud, fuentes de empleo y, en general, los

servicios de toda índole que el distrito proporciona. El deterioro y el mal uso de los recursos naturales, la sobreexplotación y la contaminación de la cuenca del río Bogotá, el uso inadecuado de tierras en relación con su vocación productiva y la carencia de políticas ambientales consistentes acrecentaron las amenazas ambientales en Bogotá y Cundinamarca. También han aumentado los riesgos de desastres naturales y sus repercusiones en las actividades productivas, administrativas y de gestión pública, que hacen a la región notoriamente vulnerable. Por último, dada la importancia estratégica del territorio en el conflicto armado y sus efectos en el desempeño económico, se hace imprescindible diseñar y ejecutar políticas mancomunadas de seguridad entre Bogotá y sus vecinos.

Pese a la semejanza de las dificultades y a la necesidad de coherencia entre las políticas públicas de Bogota y las de Cundinamarca, las instituciones competentes adoptaron perspectivas diversas y sus decisiones no siempre coincidieron. Como consecuencia se acentuaron las diferencias de desarrollo. Pero una vez se reconoció que los problemas de la ciudad y del departamento son afines y que las jurisdicciones consideradas para tomar decisiones son adyacentes, se tornó imperativo coordinar la gestión entre los distintos niveles de gobierno con una visión de mediano y largo plazos. Para lograrlo se redimensionó geográfica, económica y jurídicamente el entorno territorial y se crearon los espacios institucionales en que confluyeran los intereses distritales y los departamentales. Entonces fue posible introducir la noción de ciudad-región Bogotá-Cundinamarca, a sabiendas de que ello suponía replantear la estructura administrativa distrital, departamental y municipal para tomar decisiones conjuntas acerca de distribución poblacional, infraestructura, seguridad y desarrollo económico.

4

De vuelta al suelo

Planeación y gestión

Los tránsitos de la planeación han implicado superar la óptica predial del territorio, esa sobrestimación de la planimetría para regular la construcción predio a predio, en la escala mínima de análisis. Si anteriormente el acento recaía en la edificación de viviendas, ahora recae en la responsabilidad de proveer un hábitat, o sea, un entorno adecuado para una vida digna, incluyendo vivienda, parques, vías, instituciones educativas, servicios de salud, etc. La caja de herramientas para hacerlo la proveyó la Ley 388 de 1997, pues el POT es justamente un arsenal de instrumentos ideados para que cada municipio construya hábitat y ordene el desarrollo de manera coordinada en su territorio. Que el Concejo Distrital de Bogotá se haya negado a aprobar los dos Planes de

Ordenamiento Territorial adoptados por la ciudad, en 2000 y 2003, confirma las dificultades que todavía suscita el nuevo paradigma de planeación compleja a largo plazo con arreglo a criterios técnicos, en contraposición a la óptica sectorial amarrada a intereses políticos y privados. La ley se adelantó a esta paradoja que trae consigo la modernización de los municipios y estipuló que la máxima instancia de representación y control político, el Concejo Municipal, apruebe por acuerdo los planes estructurantes del desarrollo local, pero también facultó al alcalde para sancionarlos por decreto cuando dicho acuerdo no se produzca.

Existen dos tipos de instrumentos para ordenar el territorio: de planeación y de gestión. Ambos parten de los dos grandes marcos del desarrollo municipal, a saber, en cuanto a lo administrativo, lo político y lo social, el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas que debe elaborar cada gobierno y, en cuanto a lo físico y lo ambiental, el Plan de Ordenamiento Territorial. Los instrumentos de gestión hacen posible la disposición de la infraestructura sobre el territorio y comprenden una serie de sistemas que soportan la ciudad y permiten que ella funcione desde el punto de vista infraestructural (vías, espacio público, servicios, etc.). Los instrumentos de planeación se relacionan con la labor de generar suelo con miras al mejoramiento de la ciudad.

El suelo se genera por expansión (ampliando el perímetro urbano), por renovación (mejorando cierto sector) o por densificación (haciendo crecer la ciudad en altura). Ahora bien, como el suelo es un recurso no renovable y el crecimiento de las ciudades lo agota, es primordial planificarlo y optimizarlo, atendiendo al cuidado de los recursos naturales. El precepto en lo que toca a la producción de suelo es la función social y ecológica de la propiedad que consagra la Constitución. El suelo es de propiedad privada, pero no es dable disponer arbitrariamente de él, sino que se puede hacer con él lo que autoricen las autoridades competentes, las cuales deben velar por que prevalezca el interés general y se respeten las condiciones ecológicas. Esto eleva el ordenamiento territorial a la categoría de función pública, porque es el Estado el que define cómo se administra el interés general.

Un instrumento de planeación que adquirió relevancia en la revisión del POT de Bogotá y no figuraba en la versión original del año 2000 se refiere a la información para la planeación. Se trata de conformar un sistema de información y los canales de participación para recoger y compartir esa información, la cual sirve de soporte para tomar decisiones de planeación. Este sistema lo están construyendo las subdirecciones del DAPD bajo la directriz, precisamente, de que la información es la base de la tarea de todas ellas y pertenece a todas, se produce y se utiliza en conjunto, no de la forma aislada a que llevaba la atomización del gobierno y del conocimiento en todas las esferas y dependencias cuando la perspectiva sectorial se expresaba en desarticulación, tanto intra como interinstitucional.

Por otro lado, así como en el país falta una instancia mediadora entre el Gobierno Nacional y los gobiernos municipales, no existía en Bogotá un nivel intermedio que comunicara el nivel central con el local, de manera que estaban desconectadas la macroplaneación que realizaba la Administración Distrital y la que se efectuaba en las localidades. Este es el vacío que vienen a suplir el nivel zonal y las Unidades de Planeación Zonal (UPZ), cuyo principal objetivo no es otro que recoger y entrelazar la información proveniente de la escala menor y de la mayor para que, de ese diálogo, surja la coherencia entre planes y acciones.

Con respecto a la gestión del territorio recalquemos que es función del Estado decidir cómo se produce el suelo. Para ejercer esta función el distrito ha creado mecanismos de gestión tan importantes como el de seguimiento, mediante el cual se recoge información sobre las acciones que se hallan en curso para cumplir las metas de los planes, se evalúan su calidad y su impacto, y se introducen ajustes y correcciones cuando se detectan fallas. Además, se ha incorporado el principio de corresponsabilidad, puesto que si en lo referente a la planeación la norma constitucional básica es la de la función social y ecológica de la propiedad, en lo que tiene que ver con la gestión la pauta por excelencia es la distribución equitativa de cargas y beneficios. Decíamos que la ingerencia de la clase política en la extinta Junta de Planeación prohijaba la influencia de los promotores inmobiliarios en decisiones públicas que a menudo acaban

favoreciendo intereses particulares y poniendo la administración al servicio de desarrollos urbanos impulsados por el capital privado. En la actualidad el argumento se ha invertido: el constructor privado obtiene beneficios merced a una decisión pública que lo autoriza a usar el suelo y, por lo tanto, debe retribuir al resto de la sociedad el beneficio que le fue otorgado. Dicho de otro modo, el empresario de la construcción debe pagar a la ciudad por explotar su suelo y sacar ganancias de ello. Las alternativas son varias: ceder parte del suelo para espacio público, ayudar a construir la infraestructura vial y de servicios, cancelar cierta suma de dinero o ceder propiedades al distrito para que en ellas se construyan viviendas de interés social, etc.

Ciertamente, la orientación social y ecológica de la gestión pública del suelo que tales instrumentos llevan a la práctica riñe con la cultura tradicional colombiana, habituada a que el Estado paternalista tiene a su cargo todas las responsabilidades porque administra los recursos. Las obras de Transmilenio, por citar un ejemplo, se hacen con cargo fundamentalmente a recursos del Estado, que debe comprar propiedades, construir vías y entregar infraestructuras para que las exploten agentes privados. Es un rezago de otros tiempos que con toda razón ha sido criticado. La cultura de la planeación (que es otra vertiente de la cultura ciudadana) enseña, por el contrario, que por el hecho de ser dueño de un predio el particular no puede hacer con él y en él lo que se le antoje, sino que esa decisión del uso corresponde al Estado. El ciudadano es responsable ante el Estado del impacto ambiental, económico y social de sus intervenciones en el suelo, y debe negociar con el Estado la forma de retribuir a sus conciudadanos los beneficios que obtiene del mismo aprovechamiento del suelo y de las infraestructuras que aporte la administración pública.

En este orden de ideas, la valorización no es un impuesto sino otro instrumento de gestión. Bogotá no había hecho desde 1995 un acuerdo de valorización y las obras se hacían con cargo a los recursos del Estado. Es una ciudad tan rica, de todas formas, y fue tan fructífera la labor de la Secretaría de Hacienda que comentamos en el primer capítulo, que diez años después se siguen ejecutando las grandes obras de modernización física de la ciudad sin haber acudido al

recurso de la valorización. Mencionemos de paso que en la segunda administración del ex alcalde Mockus se presentó al Concejo Distrital siete veces un proyecto de valorización que fue rechazado, aunque el recaudo se comprometía a inversión social. En cambio, haber podido incluir por acuerdo el cobro de la plusvalía en la revisión del POT constituye un avance notable que demuestra, pese a todo, la fuerza que van cobrando en el distrito los argumentos técnicos. Pagar por la plusvalía significa para el agente privado compartir sus ganancias con el Estado y, de esta manera, con el resto de la ciudadanía. La clave aquí se sintetiza diciendo que el pago de la plusvalía no es una contribución ni un impuesto, sino un mecanismo de redistribución de la riqueza.

El Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado* del segundo gobierno de Antanas Mockus estableció entre sus objetivos prioritarios el de productividad, dirigido a: "Incrementar la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectivas en la ciudad y la región, a través de la acción conjunta entre lo público y lo privado"[37]. En esta definición de prosperidad sobresalen, por un lado, la idea de crear riqueza colectiva en la ciudad y la región y, por otro, la de hacerlo estimulando la corresponsabilidad entre el sector público y el privado. Bogotá, que había creído poder resolver sola sus problemas, anexándose incluso el territorio de sus vecinos, ha aprendido que de continuar haciéndolo en un futuro no muy lejano será inviable en todo sentido, habrá agotado el suelo en su propio territorio y será en exceso vulnerable económica, social y ecológicamente, propensa a crisis de agua y alimentos, por ejemplo.

Ya la ciudad se halla en una encrucijada porque el suelo de expansión es cada día más escaso y la única alternativa es repensar el desarrollo en un marco regional, en el cual un parámetro de sostenibilidad debe ser la complementación. Así como se ha asumido que la sostenibilidad de Bogotá depende de los instrumentos de planeación y gestión del suelo, en la medida en que allí se originarán los recursos para mantener lo construido y acometer nuevos desarrollos, se ha vuelto también parte integral de la visión de ciudad el planteamiento según el cual dicha sostenibilidad está ligada al fortalecimiento de la autonomía y de los procesos de integración

[37] *Alcaldía Mayor de Bogotá 2001, p. 71.*

regional. De aquí se desprende un nuevo significado de la corresponsabilidad que agrega al ordenamiento territorial el ordenamiento social como meta del desarrollo regional. Se trata de un sentido más amplio de la corresponsabilidad público-privada que llevó durante el segundo gobierno de Antanas Mockus a la formación del Consejo Regional de Competitividad, cuya junta directiva está compuesta por el alcalde de Bogotá, el gobernador de Cundinamarca, el director de la CAR, un representante del presidente de la república y representantes de los empresarios. Entre las principales tareas del Consejo Regional de Competitividad está proponer alternativas para crear riqueza y sostenibilidad. En otras palabras, buscar respuestas a las preguntas sobre el futuro económico de la ciudad y la región: ¿de qué van a vivir?, ¿cuáles serán las actividades económicas que las distinguirán en el ámbito nacional e internacional?, ¿cómo incrementarán la riqueza y la prosperidad para impulsar la inclusión social?

La ex directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Carmenza Saldías, se valía de un símil para ilustrar la interdependencia entre sostenibilidad y desarrollo regional. El antiguo modelo del desarrollo se parecía, según el símil, al tiro al blanco, puesto que se pensaba que logrando un gran efecto en el centro se producían también ondas que irradiaban a los alrededores. Los jugadores de tiro al blanco apostaron a robustecer el centro y desarrollar una gran ciudad central macrocefálica para desarrollar su entorno. Pero no ocurrió así y la nueva imagen del desarrollo se asemeja al ajedrez, un juego en el que distintas piezas poseen diferentes fortalezas y pueden hacer sólo ciertos movimientos, de manera que el éxito depende de la adecuada coordinación entre las fortalezas que cada una posee y los movimientos que le es lícito hacer para beneficio de todas.

Cultura de la planeación

En el ensayo *Las ciudades latinoamericanas en el contexto de la globalización*, Carmenza Saldías afirma que "el objetivo supremo" es "establecer las condiciones de un desarrollo urbano sustentable" y que "se trata de articularse a la dinámica del mercado internacional, de desarrollar los instrumentos para un desarrollo económico sustentable y de lograr la intervención concertada de las instituciones públicas y privadas para llegar a crecimiento económico, calidad de vida y cohesión social"[38]. La sostenibilidad del desarrollo urbano de Bogotá, que estuvo en entredicho durante largos años y en el curso de la década pasada logró afirmarse mediante la implantación de una cultura tributaria, debe girar a partir de ahora en torno a la cultura de la

[38] *Saldías 2005b, p. 259.*

planeación y la previsión. Esto significa que la ciudad no debe emprender obras ni acciones de desarrollo urbano sin asegurar de antemano los recursos para mantenerlas en el largo plazo. De ahí el énfasis que se ha puesto en el componente financiero de los planes maestros, porque planear infraestructuras sin prever los recursos es incumplir en el fondo las responsabilidades públicas con el futuro de la ciudad, que crecen cada que se construye un parque o una vía y se crea al tiempo el compromiso de mantenerlos o incluso mejorarlos.

La cultura de la previsión se resume diciendo que el proyecto de cualquier obra que inicie la ciudad debe identificar y ponderar los impactos físicos, ambientales y socioeconómicos de dicha obra y considerar cuatro elementos: planeación, diseño, construcción y mantenimiento a largo plazo. Dada la escasez de recursos que afrontará Bogotá en el futuro inmediato, las próximas administraciones sólo podrán mantener lo construido a través de la gestión urbana con los instrumentos que discutimos en la sección anterior. Las transferencias de la Nación seguirán recortándose y no pueden esperarse aumentos significativos de los ingresos tributarios, en especial del impuesto predial. En las memorias del objetivo de productividad del plan de desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado* se observa a este respeto que el crecimiento en inversión social e infraestructura experimentado por Bogotá desde mediados de los noventa fue posible por la reorganización político-administrativa y la disponibilidad de recursos contingentes obtenidos de la venta de empresas públicas del distrito, pero que ya el segundo gobierno de Antanas Mockus debió enfrentar restricciones presupuestales y no pudo cumplir metas tan importantes como la construcción de colegios[39]. La gestión del suelo y el incremento de la productividad serán, pues, las herramientas para garantizar la sostenibilidad del desarrollo en el marco de la cultura de la planeación.

Un ejemplo ayudará a comprender el cambio de perspectiva que se produce al insistir en la previsión y la sostenibilidad. El ex alcalde Enrique Peñalosa hizo hincapié en la importancia del espacio público e incorporó el tema de manera definitiva a la agenda pública y la vida del distrito, con lo que hizo un aporte decisivo a la recuperación del sentido de pertenencia e

[39] *Alcaldía Mayor de Bogotá 2003, T. II, p. 60.*

identidad de los bogotanos. La posición del ex alcalde Peñalosa sobre el uso del espacio público era, sin embargo, tan radical que prácticamente negaba la posibilidad de realizar allí cualquier actividad que no fuera de índole cultural, contemplativa o recreativa. Cuando se acometió en la administración de Luis Eduardo Garzón la tarea de formular el Plan Maestro de Espacio Público se tuvieron en cuenta los mecanismos financieros para la gestión, la generación y el mantenimiento de dicho espacio, pero también se recalcó la presencia del usuario, o sea, del ciudadano con derecho a actuar e interactuar en toda la ciudad y apropiársela. Tal consideración del

usuario tuvo como resultado que la sostenibilidad financiera del plan maestro se apoye en la posibilidad de usar y aprovechar económicamente el espacio público. Se asume que existen actividades propias del espacio público, pero también que dichas actividades deben reglamentarse, entre otras, para que generen recursos con que producir nuevo espacio público y sostener el existente. Lo contrario es equipar la ciudad con obras destinadas al colapso, como muchos de los parques, alamedas y andenes construidos en tiempos recientes. El segundo gobierno de Antanas Mockus y el actual de Luis Eduardo Garzón han marcado en este sentido el tránsito del espacio público al espacio de la convivencia, contribuyendo también con ello a mejorar la seguridad. No es más segura la ciudad vacía, donde no hay incentivos para la apropiación y el encuentro, sino la ciudad transitada y habitada, aquella donde hay ocio y actividades económicas y recreativas, la que se ocupa, se usa y se disfruta.

La cultura de la planeación conlleva un cambio rotundo de óptica para una urbe macrocefálica y centralista como Bogotá. Además de inducir a prever con una mirada de largo plazo a fin de garantizar la sostenibilidad, presupone que, en cualquier caso, dicha sostenibilidad no es factible a menos que se recompongan el diálogo y la relación con el entorno. Para lo cual es forzoso robustecer la capacidad de ajuste, esto es, la posibilidad de diseñar proyectos de largo aliento con mecanismos de seguimiento y evaluación que sirvan para hacer correcciones y responder a los cambios de la realidad. Esta construcción de un sistema inteligente de planeación y gestión es algo que todavía está por perfeccionarse en la Administración Distrital, habituada históricamente a ocuparse de lo urgente y sólo en los últimos años en proceso de reeducarse para saber atender también lo importante y prever a largo plazo. Por lo demás, el perfeccionamiento de dicho sistema depende también de los avances en los terrenos de la integración regional (sin incurrir en el error de trocar la macrocefalia en fomento de ciudades dormitorio), la coordinación y la concertación (tanto intra e interinstitucional, como con los municipios de la región) y la participación ciudadana. Sólo la reunión de estos elementos producirá la fuerza para mantener procesos de desarrollo de la ciudad que no pueden descuidarse ni estar supeditados a la voluntad política de los gobiernos.

5

En conclusión

El concepto de que la planeación contempla un ciclo se destaca como una de las grandes líneas del cambio hacia un enfoque integral del desarrollo urbano en Bogotá. Planear no es solamente preocuparse por realizar obras y establecer a qué normas deben ajustarse, sino un proceso dinámico y permanente en el cual, además de construir, es preciso evaluar lo construido para determinar si cumple la misión para la cual fue diseñado. Sólo si el ciclo de la planeación incluye mecanismos de seguimiento, evaluación y retroalimentación se pueden obtener herramientas que permitan diseñar e implementar planes a largo plazo y asegurar la sostenibilidad política, económica, social y ambiental. Lo cual significa también pasar de los proyectos puntuales a las operaciones estratégicas y adoptar la cultura de la planeación.

Podemos afirmar que la planeación distrital se ha enriquecido en los últimos años gracias a que ha ganado en prospección, a que la gestión del DAPD ahora es objeto de debate público e institucional y a que se ha refinado el arsenal de instrumentos para ordenar el desarrollo. La planeación ha dejado de ser tema de expertos y especialistas y en la actualidad es inviable sin un enfoque interdisciplinario encaminado, entre otras tareas, a promover conciencia y movilización sociales en torno a temas que son de suma importancia para la ciudadanía, como que determinan la calidad de vida en la ciudad e influyen en la vida cotidiana de la gente. Para expresarlo con otras palabras, la planeación se ha convertido en un tema de construcción social, no en una ocupación de técnicos que dominan y producen conocimientos especializados sin canales de comunicación con la ciudad viva.

Al salir de su ensimismamiento la planeación ha involucrado numerosos aspectos y agentes. Las decisiones no se pueden tomar ya a puerta cerrada, sino con la participación de todos los actores sociales y a través de consensos. De la misma manera, al propiciar la participación y tener presentes los impactos sobre la vida cotidiana, la planeación reconoce en último análisis algo tan elemental como la naturaleza humana de las ciudades y propone que la finalidad no es tanto una urbe moderna, cuanto un lugar donde se viva bien.

En un país enfrascado en luchas seculares por definir y construir lo público, Bogotá ha ayudado a comprender que lo público no se confunde con lo gubernamental o lo estatal, sino con lo colectivo, lo que nos atañe a todos. Por eso la corresponsabilidad adquiere sentido y preeminencia, ya que el patrimonio común debemos intentar resolverlo entre todos por las distintas vías que para ello ofrezca la democracia. Los grandes cambios de la planeación distrital están marcados por la intención de construir lo público y fruto de ello es la creciente participación del sector privado en los asuntos de la ciudad y, aunque desde luego no en la medida deseable, su disposición incluso a poner en segundo lugar sus intereses cuando se impone el bienestar general.

Como complemento de estas grandes líneas de cambio ha surgido la necesidad, no sólo de emplear datos rigurosos, sino de producir información y conocimiento de calidad para formular políticas y planes. El último plan de desarrollo, *Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*, se elaboró sobre la base de conocimientos e informaciones mucho más sistemáticos que los de los planes anteriores. Se cuenta ahora, por ejemplo, con una encuesta de calidad de vida que permite medir con exactitud las condiciones de vida en el

distrito y trazar una línea de base para evaluar el plan como un todo. El DAPD ha producido planes maestros que procuran organizar el desarrollo en sus diversos ámbitos (espacio público, vías, servicios, equipamientos) y brindan un insumo para la toma de decisiones y la reflexión pública sobre el futuro deseado del distrito. En la administración de Luis Eduardo Garzón se han elaborado dieciséis planes maestros de servicios públicos y servicios sociales, cada uno de ellos con un diagnóstico pormenorizado de la ciudad en su área respectiva que sirve de base para prospectar la Bogotá del año 2020.

De la mano con la revaloración de lo colectivo y del sentido de responsabilidad social ha estado el afianzamiento de la perspectiva de integración regional. El sólo hecho de que este tema forme parte insoslayable de la discusión sobre la ciudad constituye de por sí un avance. Pensar que es primordial trabajar mancomunadamente con los vecinos y que la sostenibilidad de la ciudad depende de relaciones claras con la región, el país y el mundo, es una nueva forma de entenderse Bogotá frente a sí misma y frente al entorno regional, nacional y global, y representa un cambio de paradigma cuyas implicaciones sólo podrán sopesarse en el futuro.

Las administraciones de Bogotá en los últimos quince años han abordado distintos aspectos de la sostenibilidad, apuntando entre todas a una intervención integral en medio de la escasez de recursos. La administración de Jaime Castro se ocupó de reordenar estructuralmente el distrito para dotarlo de las herramientas que le permitieran superar la crisis en que se hallaba sumido y afrontar una nueva etapa del desarrollo, en la que Bogotá habría de gobernarse con criterios más integrales para hacerla sostenible e incorporarla a la corriente mundial de la globalización. A continuación vino la alcaldía Mockus-Bromberg, que supo utilizar esas nuevas herramientas para llevar a cabo el saneamiento y el fortalecimiento fiscal y financiero que sustentarían la siguiente década de desarrollo. Esa administración, aparte de robustecer económicamente la ciudad, revitalizó la cultura ciudadana y dio un empuje definitivo al resurgimiento del sentido de identidad y pertenencia. Con ello se puso en primer plano la idea de la Bogotá deseada que habría de ser en adelante un propósito aglutinador de la mayor importancia, pues incorporó al imaginario colectivo la noción de que formar la ciudad es una responsabilidad compartida, no un deber exclusivo del gobierno. Después vendría Enrique Peñalosa a insistir en que esa formación de ciudadanía implicaba también reconstruir la ciudad física y, en particular, el espacio público en cuanto escenario donde se ejerce y se dignifica la ciudadanía. El eje en torno al cual giraba el plan de desarrollo *Por la Bogotá que queremos* fue la modernización de la ciudad para incrementar su competitividad y promover la convivencia, mejorando de ese modo la productividad y la calidad de vida y profundizando el sentido de pertenencia. Recuperar el espacio público, aumentar su calidad y su cantidad para ponerlo a disposición de los ciudadanos, mejorar la movilidad mediante la creación de un sistema moderno de transporte masivo y depurar los instrumentos para racionalizar el crecimiento urbano, fueron tareas cruciales de esta administración enderezadas, no a la ciudad física como tal, sino, como se señalaba en el plan de desarrollo, a "reubicar el centro conceptual de la ciudad en el ser humano y fundar parte de las bases para recomponer la vida en común"[40]. La segunda administración de Antanas Mockus hizo hincapié en la cultura democrática como una profundización de la cultura ciudadana y, a través del objetivo de productividad, en la necesidad de replantear el desarrollo y desconcentrarlo, con lo cual la integración regional se convirtió en una cuestión vital de la ciudad y su adminis-

[40] *Alcaldía Mayor de Bogotá 1998, p. 11.*

tración. Por último, el gobierno de Luis Eduardo Garzón ha puesto el acento en lo social, basándose en la definición de Colombia como un Estado Social de Derecho, y por esa vía ha propuesto a los bogotanos una *Bogotá sin indiferencia* que le apueste a la reconciliación. Así se subraya en la introducción del alcalde Garzón al plan de desarrollo: "Bogotá es cada vez más moderna y debe continuar su desarrollo en este sentido, pero también se debe tener en cuenta un elemento complementario de gran importancia: lo humano entendido como la preocupación por lo social"[41].

El ordenamiento territorial y la inclusión social han sido el hilo conductor de la Administración Distrital en el período que hemos examinado. Con diferentes énfasis, cada gobierno ha contribuido para que estos dos elementos converjan en un propósito colectivo cuya meta final es la sostenibilidad de la ciudad y la región. La visión integral del desarrollo ha ido mucho más allá de las reflexiones teóricas y técnicas para constituirse en algo consustancial a la ciudad, en una estrategia colectiva que trasciende los períodos gubernamentales y se concreta a lo largo de los mismos. Pues lo que se expresa en ella es el ejercicio de la autonomía municipal responsable y la paulatina realización del deber ser de la ciudad conforme lo va decidiendo, en la práctica democrática, la voluntad de la mayoría.

[41] *Alcaldía Mayor de Bogotá 2004, p. 9.*

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 1995-1998. Formar ciudad.* Bogotá, 1995.

Formar ciudad 1995-1997. Bogotá: 1997.

Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 1998-2001. Por la Bogotá que queremos. Bogotá: 1998.

Ciudad para la memoria. Virgilio Barco y la construcción de Bogotá. Bogotá, 1999.

La Bogotá del tercer milenio. Historia de una revolución urbana 1998-2000. Cuatro tomos. Bogotá: 2000.

Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas. Bogotá D.C. 2001-2004. Bogotá para vivir todos del mismo lado. Bogotá: 2001.

Comentarios y propuestas. Proyecto Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Bogotá: 2002a.

Memorias. Bogotá comparte sus aprendizajes. Bogotá: 2002b.

Bogotá para vivir. Memorias de la Administración Distrital 2001-2003. Cuatro tomos. Bogotá: 2003.

Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas. Bogotá D.C. 2004-2008. Bogotá sin Indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. Bogotá: 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. *Agenda Nación-Distrito. Cooperación Gobierno Nacional-Distrito para consolidar los logros de Bogotá y fortalecer la descentralización del país.* Bogotá: 2002.

La productividad en el territorio. Memorias de la Consejería de Región y Competitividad. Bogotá: 2003.

Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. La construcción compartida de la ciudad-región Bogotá-Cundinamarca. Primera revisión 2000-2003. Bogotá: 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. *Noche de las mujeres 2001. Memorias.* Bogotá: 2002.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Gobierno. Secretaría general. *Política de descentralización para Bogotá.* Bogotá: 2005.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Hacienda Distrital. *Memorias 1995-1997.* Bogotá: Fedesarrollo, 1997.

Logros de la Administración Distrital en los años 2001 y 2002. Bogotá: 2003.

Arciniegas, Germán. *El caballero de El Dorado.* Bogotá: Planeta, 1988.

Avellaneda Navas, José I. *La expedición de Gonzalo Jiménez de Quesada al Mar del Sur y la creación del Nuevo Reino de Granada.* Bogotá: Banco de la República, 1995.

Bromberg, Paul. "Los diez años de Bogotá". En: *Revista Univerciudad. Bogotá 1992-2002.* Edición N° 12. Editorial. Bogotá: Red Bogotá - Universidad Nacional de Colombia, 2003. www.univerciudad.redbogota.com

Cámara de Comercio de Bogotá. *Bogotá-Cundinamarca hacia una región competitiva. Bases del Plan Regional de Compe-titividad 2004-2014.* Bogotá: 2003.

Castellanos, Juan de. *Elegías de varones ilustres de Indias.* Bucaramanga: Gerardo Rivas Moreno Editor, 1997.

Castillo Daza, Juan C. del. *Bogotá. El tránsito a la ciudad moderna 1920-1950.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003.

Castillo Mathieu, Nicolás del. *Descubrimiento y conquista de Colombia 1500-1550.* Bogotá: Gamma, 1990.

Castro, Jaime. "El Estatuto Orgánico facilita un manejo eficiente y honesto de la ciudad". En: Veeduría Distrital. *Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá y fundamentos conceptuales y legales de la Veeduría Distrital.* Bogotá: 1997. pp. 9-16.

Cuervo González, Luis M. *Génesis histórica y constitución de Bogotá como ciudad moderna.* Bogotá: CIDER, 1995.

Friede, Juan. "La conquista del territorio y el doblamiento". En: *Manual de historia de Colombia.* Tomo I. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1978.

El adelantado don Gonzalo Jiménez de Quesada. Bogotá: Carlos Valencia, 1979.

Garzón, Luis Eduardo. *Lucho por Bogotá humana y moderna. Programa de Gobierno. Luis Eduardo Garzón. Alcalde de Bogotá 2004-2007.* Bogotá: 2004.

Por un compromiso social contra la pobreza en Bogotá. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005.

Iriarte, Alfredo. *Breve historia de Bogotá.* Bogotá: Oveja Negra, Fundación Misión Colombia, 1988.

López, Marta. "Ciudad y desencuentro: dos miradas de mujer". En: Viviescas, Fernando y Fabio Giraldo, comps. *Pensar la ciudad.* Bogotá: Tercer Mundo - CENAC - FEDEVIVIENDA, 1996. pp. 415-429.

Lucena Salmoral, Manuel. *Ximénez de Quesada el caballero de El Dorado.* Madrid: Anaya, 1988.

Luna, David. "Bogotá, diez años". En: *Revista Univerciudad. Bogotá 1992-2002.* Edición No. 12. Opinión. Bogotá: Red Bogotá

Universidad Nacional de Colombia, 2003. www.univerciudad.redbogota.com

Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. *Proyecto de ley por la cual se desarrollan los artículos 306 y 325 de la Constitución Política en relación con la asociación entre el Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a éste para conformar una Región Administrativa y de Planificación Especial.* Bogotá: 2003.

Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca: un espacio para unir voluntades. Bogotá: s.f.

Mockus Sivickas, Antanas. "Anfibios culturales, moral y productividad". Archivo magnético. Bogotá: Universidad Nacional, 1994a.

Plan de gobierno para la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C. 1995-1997. Bogotá: 1994b.

Bogotá: ¿indicios de una ciudad con vocación posmoderna o síntomas de una ciudad que descuida su función recontextualizadora?". En: Giraldo, Fabio y Fernando Viviescas, comps. *Pensar la ciudad.* Bogotá: Tercer Mundo - CENAC - FEDEVIVIENDA, 1996. pp. 383-389.

Bogotá culta y productiva, con justicia social. Programa de gobierno Visionario 2001-2003. Bogotá, 2000.

Otálora Castañeda, Carlos. "Elecciones y prácticas políticas en Bogotá. Un objeto de estudio en construcción". En: *Revista Univerciudad. Bogotá 1992-2002.* Edición No. 12. Práctica política. Bogotá: Red Bogotá - Universidad Nacional de Colombia, 2003. www.univerciudad.redbogota.com

Pensar la ciudad. Bogotá: Cenac, Fedevivienda, Tercer Mundo Editores, 1996.

Pizano, Lariza. *Bogotá y el cambio. Percepciones sobre la ciudad y la ciudadanía.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Universidad de los Andes, 2003.

Quijano S., Pedro. *Construyendo una ciudad sostenible.* Bogotá: Corporación Maloka, 2000.

Robledo Gómez, Angela María. "Inclusión, nuevas ciudadanías y ética del cuidado". En: Departamento Administrativo de Bienestar Social y Pontificia Universidad Javeriana. *Inclusión social y nuevas ciudadanías. Seminario Internacional. Memorias.* Bogotá: 2003a. pp. 121-133.

"Renovación urbana y políticas sociales". Ponencia. *Seminario El Desarrollo Local en América Latina. Logros y Desafíos para la Cooperación Europea.* Roma. Archivo magnético. Bogotá: 2003b.

Rodríguez Freyle, Juan. *Conquista y descubrimiento del Nuevo Reino de Granada.* Madrid: Historia 16, 1986.

Rojas, José S. "Competitividad en Bogotá en la última década: continuidad ¿la clave?". En: *Revista Univerciudad. Bogotá 1992-2002.* Edición No. 12. Opinión. Bogotá: Red Bogotá - Universidad Nacional de Colombia, 2003. www.univerciudad.redbogota.com

Saldías Barreneche, Carmenza. "La riqueza de la ciudad". *Revista Número.* Bogotá. No. 22, junio-julio-agosto, 1999. pp. xiii-xvi.

"El reconocimiento de la productividad doméstica: un paso hacia la inclusión". En: Departamento Administrativo de Bienestar Social y Pontificia Universidad Javeriana. *Inclusión social y nuevas ciudadanías. Seminario Internacional. Memorias.* Bogotá: 2003. pp. 71-81.

"Del urbanismo al desarrollo urbano: una transición ligada a la sostenibilidad de la ciudad". En: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. *Conversaciones de Bogotá 1945-2005.* Bogotá: 2005. pp. 107-109.

"Integración para el desarrollo regional". Ponencia. *IV Foro Berlín-Caracas. La ciudad-región: estructura urbana y calidad de vida.* Caracas: junio 12-15, 2005a.

"Las ciudades latinoamericanas en el contexto de la globalización". En: Alcaldía Municipal de Manizales. *Manizales de frente al futuro.* Manizales: 2005b. pp. 256-259.

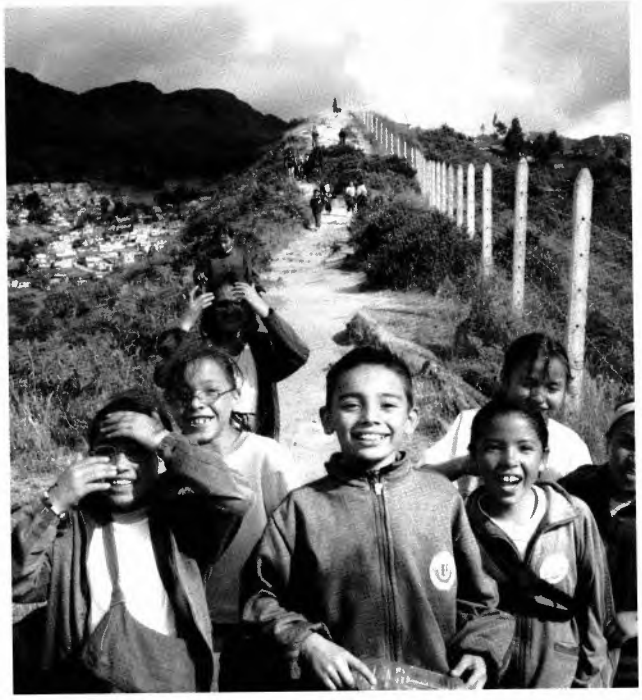
Santana R., Pedro et al. *Bogotá 450 años. Retos y realidades.* Bogotá: Foro Nacional por Colombia, Instituto Francés de Estudios Andinos, 1988.

Simón, Fray Pedro. *Noticias historiales de las conquistas de Tierra Firme en las Indias Occidentales.* Bogotá: Banco Popular, 1981.

Vargas Lesmes, Julián y Fabio Zambrano P. "Santa Fe de Bogotá: Evolución histórica y servicios públicos (1600-1957)". En: Santana R., Pedro et al. *Bogotá 450 años. Retos y realidades.* Bogotá: Foro Nacional por Colombia, Instituto Francés de Estudios Andinos, 1988. pp. 11-92.

Veeduría Distrital. *Estatuto orgánico de Santa Fe de Bogotá y fundamentos conceptuales y legales de la Veeduría Distrital.* Bogotá: 1997.

Viviescas, Fernando y Fabio Giraldo, comp. *Colombia en el despertar de la modernidad.* Bogotá: Foro Nacional por Colombia, 1991.



La presente edición
se termino de imprimir
en Diciembre de 2006 por
CARGRAPHICS S.A

ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
PLANEACIÓN DISTRITAL

LETRAS
QUE FORMAN

¡BOGOTÁ SE PIENSA / ENSAYO SOBRE LA PLANEACIÓN DISTRITAL 1991 - 2005

Bogotá sin indiferencia