CAPÍTULO SEXTO

*Bogotá: crecimiento, gestión urbana y democracia local**

THIERRY LULLE (COORD.)
FRANÇOISE DUREAU
VINCENT GOUËSET

La producción de la ciudad se deriva de las interacciones entre sus diversos actores, públicos y privados, colectivos e individuales. El papel del Estado en la definición de las formas y la extensión del crecimiento urbano –papel con frecuencia considerado como limitado en Colombia–, no resulta menos determinante, incluso cuando en ocasiones actúa de manera indirecta o inesperada (LULLE y LE BRIS, 2000). El objetivo de este capítulo es analizar –apoyándose en el ejemplo de Bogotá y su región metropolitana– la influencia de los poderes públicos sobre las dinámicas urbanas a lo largo de los tres últimos decenios del siglo XX, período caracterizado a la vez por la continuidad del movimiento de crecimiento urbano iniciado en el curso del período precedente y por una profunda reforma de las modalidades de la acción pública, dirigidas hacia una mayor democracia y descentralización.

En los capítulos anteriores, se insistió en el análisis de las prácticas sociales y residenciales de la población en comparación con detrimento del examen de las políticas públicas, aunque estas últimas fueron mencionadas con cierta frecuencia. Ahora bien, estas políticas –sean nacionales o locales– han vivido etapas bien diferenciadas en Colombia, a lo largo de las cuales emergieron teorías o prácticas de planificación urbana que perduraron, fracasaron y en ocasiones resurgieron, ajustándose a diversas condiciones. Como en otras regiones de América Latina (SABATÉ y ROBERT, 1990), desde los años 1950 la planificación económica y el ordenamiento del territorio han estado a la orden del día, debido al incremento de los desequilibrios socioespaciales a escalas nacional y local, si bien la puesta en marcha de esas políticas sigue resultando difícil. Desde los años 1970, pero especialmente después de mediados de la década de 1980, la situación evolucionó gracias a los cambios que introdujeron en la gestión urbana las políticas de descentralización, democratización y racionalización de los procedimientos administrativos. Estas reformas, que se inscriben en una lógica latinoamericana e incluso mundial, han sufrido igualmente las consecuencias de la coyuntura colombiana: ciclos económicos del café, del petróleo y del narcotráfico, apertura económica y reformas neoliberales, problemas políticos ligados a la acción de grupos subversivos armados

---

* Con la colaboración de ÉVELYNE MESCLIER.

pero también debidos al debilitamiento relativo de la clase política tradicional, aspiración creciente de la sociedad civil hacia la apertura y el cambio social, político y cultural.

La acción pública tiende entonces a ser reformulada según la evolución de las relaciones entre los diferentes actores del desarrollo urbano. Aquí nos referimos al caso de Bogotá. La capital colombiana experimentó –en el curso de la segunda mitad del siglo XX– un doble proceso de densificación de su perímetro urbanizado y de "metropolización", es decir, de continuación de su crecimiento más allá de sus límites administrativos (caps. primero y tercero). Gracias a su dinamismo, esta ciudad no ha cesado de afirmar su poder de atracción sobre el aparato productivo y los flujos migratorios del conjunto del país, ejerciendo un creciente dominio sobre la red urbana nacional. En su calidad de capital, ha sido objeto de un estricto control por parte del poder central, lo cual no le ha impedido –o más precisamente le ha permitido– beneficiarse de algunas experimentaciones políticas y urbanas en ocasiones audaces, especialmente a lo largo del último decenio del siglo XX. La fuerza del crecimiento de Bogotá y la especificidad de las políticas urbanas que se han emprendido allí, nos incitan a plantear las siguientes preguntas:

– Las recientes reformas en materia de descentralización, de democratización y de planificación urbana, ¿pueden responder a los problemas planteados por las nuevas formas de crecimiento y de segmentación socioespacial observables en Bogotá y su periferia metropolitana desde los años 1980? Si es así, ¿en qué forma?

– ¿Cómo se han renovado las políticas territoriales y los instrumentos para implementarlas? ¿Son ellos los llamados a mejorar la concertación entre los diferentes actores de la ciudad, en el marco de la Constitución de 1991 y de las transformaciones que generó?

– ¿Cómo evolucionan las lógicas temporales y territoriales de los poderes públicos y cómo se articulan con las lógicas de los otros actores? Las prácticas tradicionales de poder ¿están realmente amenazadas, se están reformando o, en el fondo, apenas se están reformulando?

En los estudios urbanos, particularmente en Colombia, las aproximaciones que confrontan las políticas urbanas con el crecimiento socioespacial aún están relativamente poco desarrolladas. Si bien existen trabajos sobre, por una parte, las formas del crecimiento urbano y, por otra parte, los impactos de la

descentralización, la democratización o la planeación y gestión sobre el desarrollo de las ciudades, son mucho más escasos los trabajos que se proponen analizar específicamente las interacciones entre esos dos niveles.

Tal es, precisamente, el objetivo de este capítulo, centrado en la acción pública en materia de ordenamiento urbano en Bogotá desde los años 1970. Después de mostrar a grandes rasgos la evolución de las políticas urbanas en la capital colombiana y observar los desafíos de las recientes reformas institucionales, veremos en forma más detallada cómo operan las políticas sectoriales de vivienda, de servicios públicos y de transporte sobre las dinámicas socioespaciales en esta aglomeración.

I. LOS RETOS DEL CRECIMIENTO URBANO: ¿CONCILIAR UNA MAYOR DEMOCRACIA CON UNA MEJOR PLANIFICACIÓN?

A todo lo largo del siglo XX, el rango de capital ha hecho de Bogotá una ciudad muy controlada por el poder central. Hasta fines de los años 1980, la dirección de su alcaldía era todavía el único cargo en Colombia nombrado directamente por el presidente de la República, y la alcaldía de Bogotá sirvió a veces como trampolín para acceder a la presidencia del país. Este estatus privilegiado también le permitió a Bogotá servir como laboratorio para la elaboración y ejecución de nuevas políticas de desarrollo. Durante los decenios de mayor crecimiento urbano, desde los años 1950 a los años 1970, los poderes públicos no tuvieron éxito –a pesar de sus deseos– en poner freno a la rapidez del crecimiento urbano ni limitar la amplitud de los problemas generados por el mismo. Estos decenios, de tanteo en materia de políticas urbanas, han dejado una herencia de dificultades que las reformas democráticas de los años 1980 estaban llamadas a resolver mediante respuestas innovadoras y apropiadas.

A. LAS VELEIDADES DE LA PLANIFICACIÓN DE LOS AÑOS 1970: UNA ACCIÓN PÚBLICA SUPERADA POR LA AMPLITUD DEL CRECIMIENTO URBANO

Si durante los años 1950, y más aún en el curso del decenio siguiente –con la creación del Departamento Nacional de Planeación (DNP)–, la planificación empezó a ocupar un lugar innegable en la Administración Pública nacional,

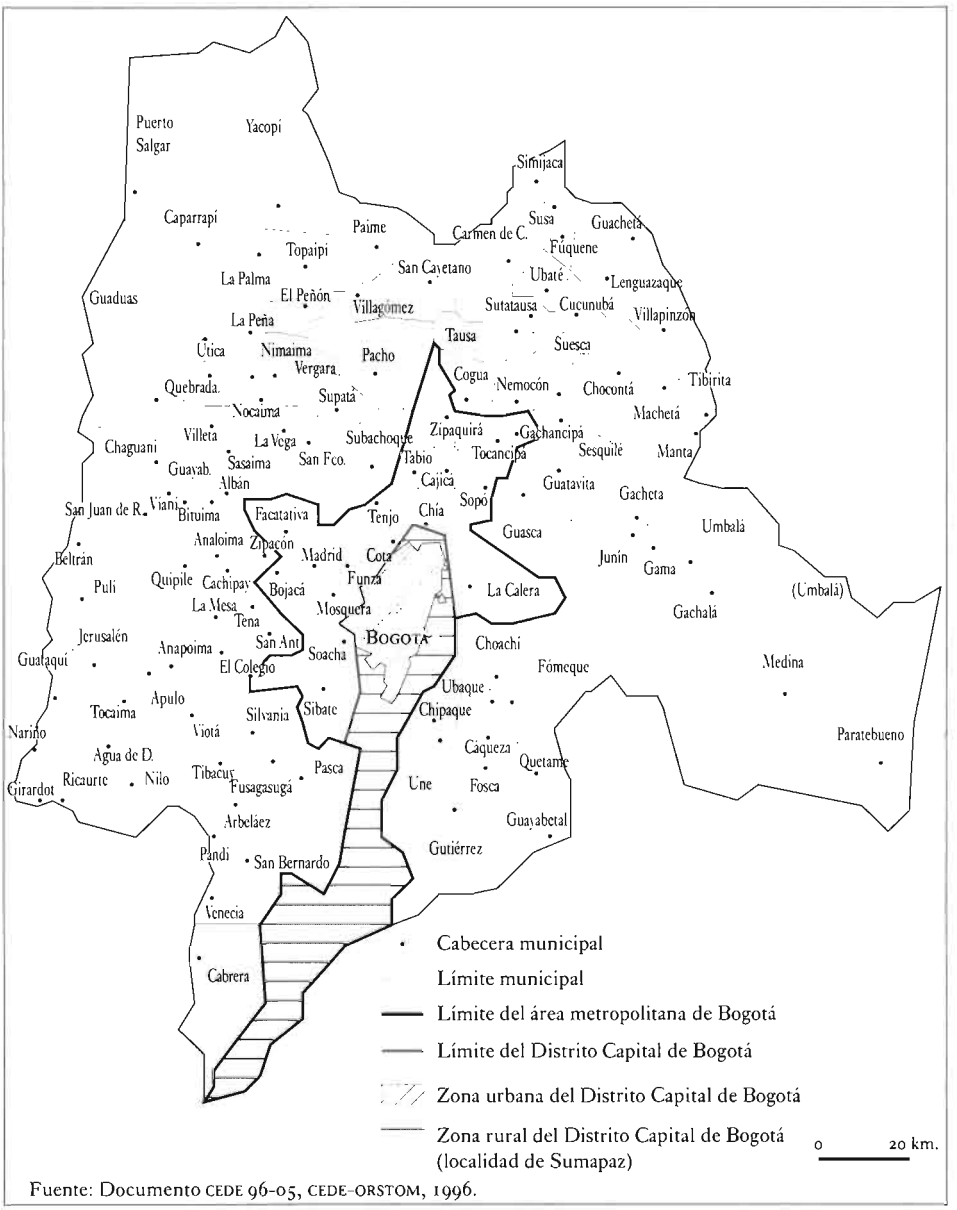
sus efectos en materia de desarrollo territorial son escasos. Aunque el campo –que en la época es el punto de partida de muchos flujos– y las ciudades –que crecen muy rápidamente– son objetos de políticas específicas, estas últimas sólo son parcialmente aplicadas y sus efectos permanecen limitados: los gobiernos de LLERAS (1966-1970) y después el de LÓPEZ (1974-1978) afirman querer volver a dar sus atractivos al campo a través de una reforma agraria (política de "Vínculos con la tierra" y luego "Desarrollo rural integral"); el gobierno de PASTRANA (1970-1974) busca equilibrar el desarrollo de las ciudades al reforzar las ciudades medianas y contener el crecimiento de las más grandes (plan denominado "Las cuatro estrategias" seguido por el de "Ciudades en la ciudad"). Lo mismo vale para la legislación urbana, caracterizada por una larga serie de ensayos infructuosos. Estas contradicciones han sido analizadas como resultado de presiones de grupos socioeconómicos que buscaban obtener provecho del desarrollo urbano (PRADILLA, 1974).

Esta situación se manifiesta muy particularmente en Bogotá, donde el crecimiento era entonces muy fuerte: algunas de estas políticas nacionales, como la de "Ciudades en la ciudad", o el innovador sistema de crédito para acceso a la propiedad basado en la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) sobre el cual volveremos, aspiran en vano a canalizar este crecimiento. Al mismo tiempo, las autoridades municipales proceden a realizar intervenciones que, sin tener como objetivo el control de la expansión urbana, no dejan de tener un efecto determinante sobre éste: es el caso especialmente de la construcción de grandes ejes de circulación.

1. UN ESTATUTO ADMINISTRATIVO Y UNA REORGANIZACIÓN TERRITORIAL QUE ANTICIPAN EL CRECIMIENTO DE LA CAPITAL COLOMBIANA

El nuevo estatuto de *Distrito Especial* (DE) conferido a la capital en 1945 y luego reforzado en 1954 mediante un decreto del gobierno militar de ROJAS PINILLA, le permitió a Bogotá librarse del régimen municipal ordinario. Este decreto de 1954 también extendió los límites territoriales de la ciudad, al anexar seis municipios de su periferia que se transformaron en seis nuevas alcaldías menores (futuras localidades), que a su vez se unieron a las once existentes (mapas 6.1 a 6.3): Usaquén, Engativá, Fontibón, Bosa, Suba y Usme. La su-

MAPA 6.1
LÍMITES ADMINISTRATIVOS DE CUNDINAMARCA
Y DEL ÁREA METROPOLITANA DE BOGOTÁ (1993)

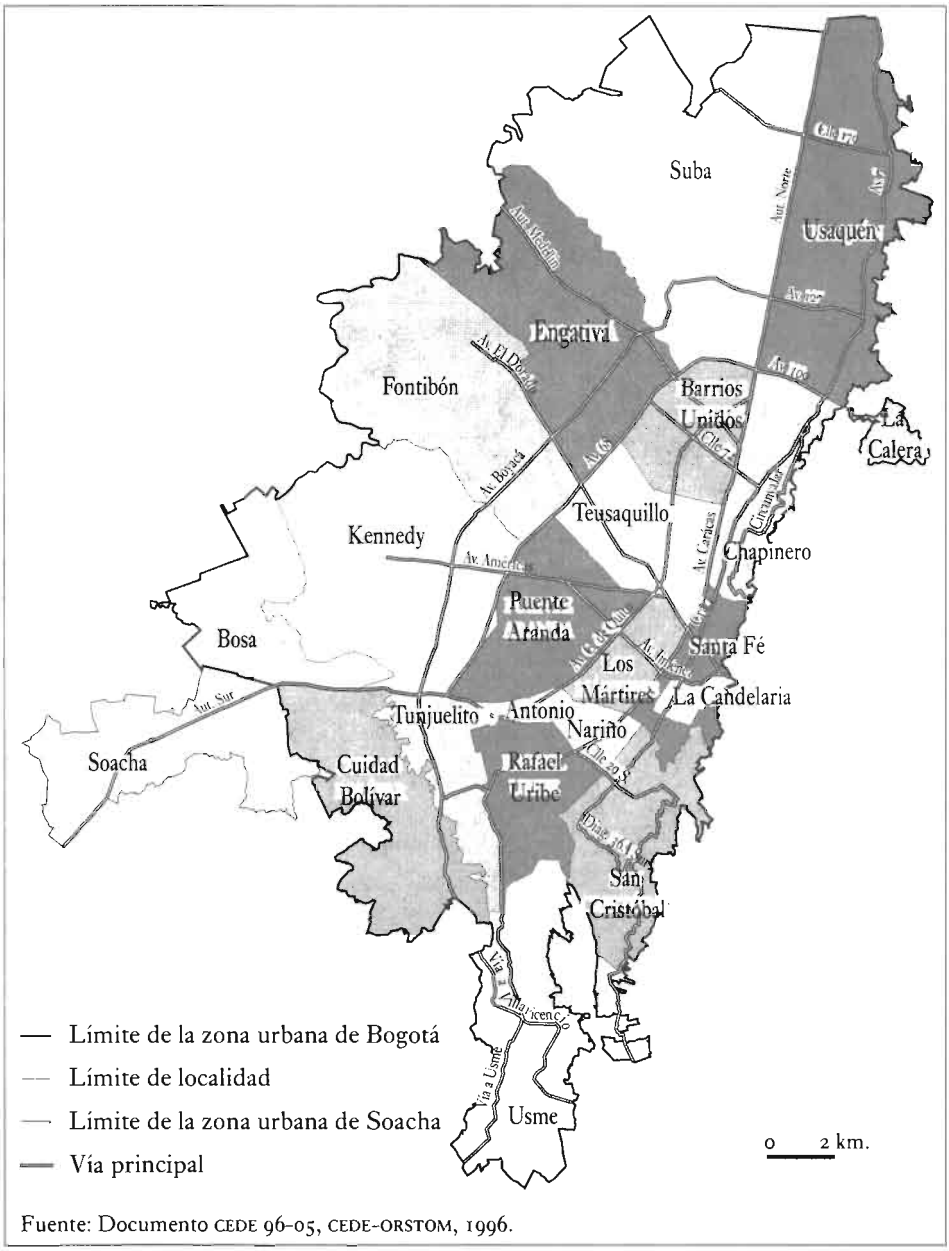


Fuente: Documento CEDE 96-05, CEDE-ORSTOM, 1996.

Concepción y realización: F. DUREAU y O. PISSOAT

MAPA 6.2

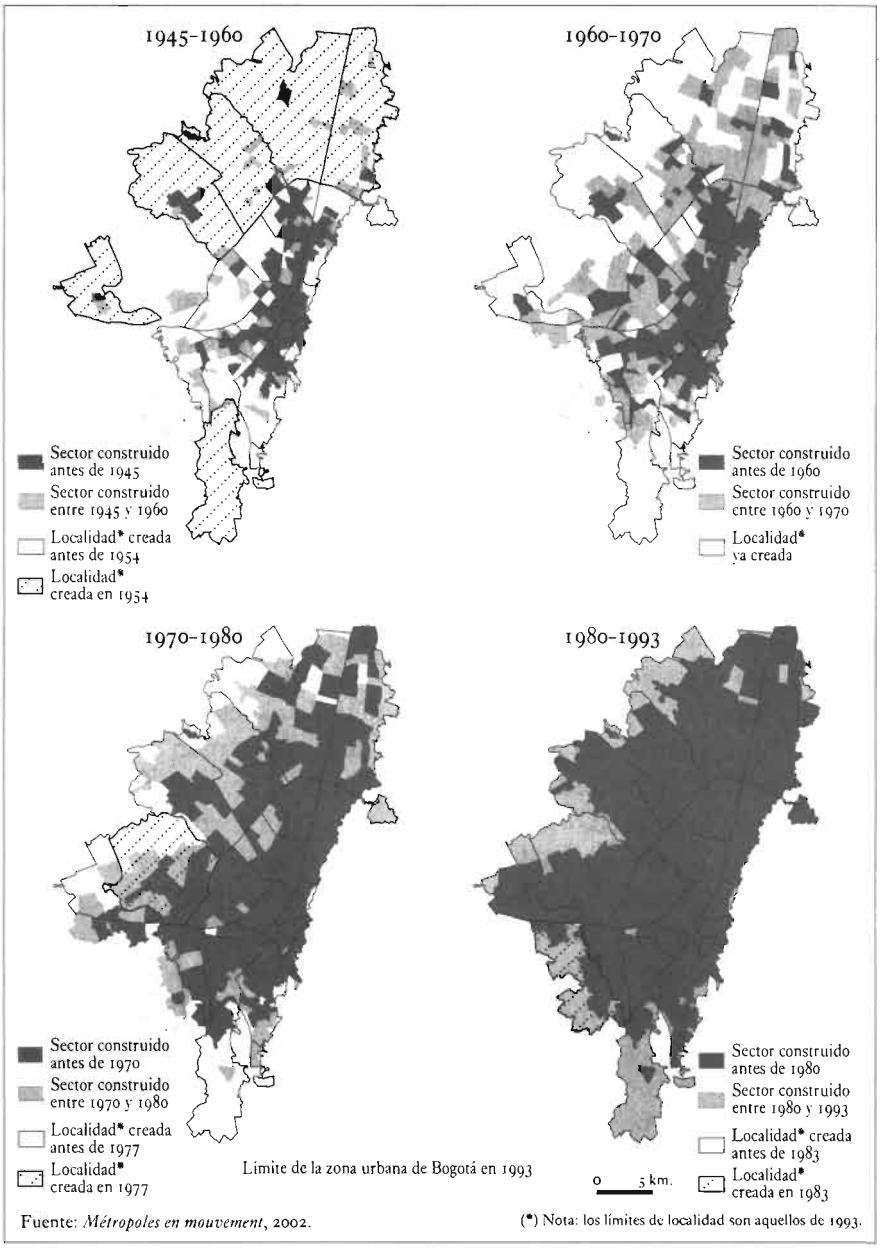
LOCALIDADES DEL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ (1993)



Fuente: Documento CEDE 96-05, CEDE-ORSTOM, 1996.

Concepción y realización: F. DUREAU y O. PISSOAT

MAPA 6.3
EXPANSIÓN ESPACIAL DE BOGOTÁ (1945-1993)



Concepción y realización: O. PISSOAT, F. DUREAU, R. MONTEZUMA y T. LULLE

perficie delimitada por este nuevo perímetro administrativo alcanzaba entonces las 59.000 ha[2], de las cuales sólo 8.000 estaban urbanizadas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000). Más tarde, se crearon dos nuevas localidades (Kennedy en 1977 y Ciudad Bolívar en 1983), lo cual convierte la superficie del Distrito en un área cercana a las 85.000 ha. Por último, en 1986 se creó la vigésima y última localidad, la de Sumapaz, inmensa zona rural que se extiende al sur de la ciudad y le permite alcanzar un total de 173.000 ha (mapa 6.1). Esta superficie se subdivide hoy en 28.000 ha urbanas, 20.000 ha suburbanas y 125.000 ha de zona rural (no sólo en el macizo de Sumapaz, sino también en las orillas de las localidades periféricas).

Los documentos administrativos y técnicos testimonian la presencia de importantes vacilaciones entre los planificadores respecto al uso de distintas nociones, como "límites administrativos", "perímetro urbano", "perímetro de servicios"; ahora bien, el desafío es considerable, pues del empleo de una u otra de estas nociones dependen tanto la regularización de la urbanización informal como los resultados de la estimación de las superficies todavía urbanizables legalmente.

Según el POT (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, 2000), en 1964 la ciudad tenía un perímetro urbano –que obedecía a los reglamentos de urbanismo– de 14.615 ha, de las cuales sólo el 54% se encontraba urbanizado o construido. En otras palabras, los márgenes rurales y suburbanos de Bogotá eran muy extensos (alrededor de 51.000 ha); esta enorme disponibilidad de suelo urbanizable facilitó una expansión rápida y lineal hasta mediados de los años 1980.

En 1979, el Acuerdo 7 redefinió el territorio de Bogotá en forma más explícita pero todavía imprecisa. Allí se distinguía el perímetro de servicios del perímetro urbano: el primero delimitaba el área que debía ser cubierta por los servicios públicos, mientras el segundo, situado más allá del primero, incluía el conjunto de espacios urbanizados (especialmente los barrios de origen ilegal en los cuales esos servicios no estaban asegurados). Esta distinción, abandonada a comienzos de los años 1990, resulta interesante. Demuestra claramente la voluntad de las autoridades públicas para controlar la expansión urbana, al

---

2 Fuente: sitio web animado por investigadores de la Universidad Nacional de Colombia [www.redbogota.com] y la Contraloría de Santafé de Bogotá (1977).

rehusarse a dotar de servicios públicos a los sectores cuya urbanización era juzgada indeseable (zonas inundables, tierras agrícolas muy ricas, vertientes inestables, sectores montañosos muy elevados, etc.). Pero al mismo tiempo, también muestra su incapacidad para lograr este control pues al definir el perímetro urbano se reconocía el estado de la urbanización real. De hecho, los dos perímetros se superponían más o menos, y la mayoría de las zonas urbanizadas ilegalmente por fuera del perímetro de servicios terminaron integradas en éste. En 1985, el perímetro urbano alcanzaba las 24.800 ha (esta superficie creció, pues, en 20 años, un 70%), de las cuales el 85% estaba realmente urbanizado. De acuerdo con los autores del POT, este aumento se explica gracias a un crecimiento muy rápido de la demanda, con un modelo de ocupación del suelo muy poco denso mientras las reservas de tierras del Distrito parecían todavía muy importantes.

Esta acumulación de iniciativas –a todo lo largo de la segunda mitad del siglo XX– que aspiraban a dotar a la ciudad de nuevas delimitaciones territoriales y a incrementar el perímetro oficialmente urbanizado, incluso si no es el resultado de una política explícita, se ha anticipado sin duda al crecimiento de Bogotá. Además, esa acumulación no es extraña a la relación de fuerzas entre la capital y el departamento de Cundinamarca que la rodea. Volveremos sobre el tema al analizar las tensiones subyacentes al fracaso de la creación de un área metropolitana.

Al margen de estas iniciativas estrictamente territoriales, el estatuto administrativo del Distrito fue objeto de una reorganización completa durante los años 1960 y comienzos de los años 1970, principalmente mediante el decreto 3.133 de 1968. Las dos estructuras principales, creadas con el fin de hacerse responsables de la planificación urbana, fueron el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) y, en 1972, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), este último encargado de la construcción, el mantenimiento y la extensión de la red vial.

2. PLANES DE URBANISMO EN PERMANENTE DESFASE RESPECTO A LA EXPANSIÓN URBANA

Aunque sólo fue parcialmente implementado, el *plan regulador* del equipo constituido alrededor de LE CORBUSIER en 1947 fue decisivo para los dos

decenios siguientes: esta intervención de naturaleza espacial, al esbozar especialmente el trazado de la red vial actual, contribuyó en seguida a orientar los grandes ejes de la expansión urbana. A partir de 1968, cambia la aproximación a la planificación urbana de Bogotá: de ser puramente espacial pasó a ser más integral, más socioeconómica (Cortés y Del Castillo, 1994). El Decreto 3.133 de 1968 la define como un conjunto de reglamentos conducentes a crear y conservar las condiciones sociales, económicas y espaciales favorables para el desarrollo de la comunidad. El plan de 1968 privilegiaba entonces la zonificación (teniendo en cuenta especialmente las densidades de población para definir las zonas urbanizables), la renovación urbana, los programas de vivienda (integrando las nociones de propiedad individual y copropiedad) y los programas de inversión en los servicios públicos y sociales. No obstante, a falta de mecanismos eficaces de gestión, el plan de urbanismo de 1968, al igual que los que le sucedieron (el plan Fase II de 1972, que aplicaba algunos aspectos de las políticas nacionales a las ciudades, como el sistema UPAC; el Plan Integral de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá –PIDUZOB–, etc.) tuvieron pocos efectos en relación con el manejo del crecimiento de Bogotá.

El Acuerdo 7 de 1979, concebido para constituir un nuevo plan de desarrollo integral de la ciudad, se fundaba en gran medida en el control del uso de tierras. Se trataba de traducir en reglamentos los objetivos enunciados en Fase II, al racionalizar especialmente la repartición espontánea de las funciones urbanas con el fin de inscribirlas en un modelo coherente de estructuración del espacio. Igualmente, el Acuerdo 7 definió un perímetro de extensión de los servicios públicos y propuso una reglamentación de uso del suelo, un plan de red vial y un código para la construcción. Se anticipaba a la expansión de la ciudad hacia el sur y el occidente, pero también a la densificación en las zonas existentes y en curso de consolidación. Con todo, este Acuerdo no incluía un verdadero plan de desarrollo y permanecía desconectado de algunas grandes políticas nacionales, como la de vivienda social.

Pero sobre todo, este Acuerdo constituyó un documento de transición que, a despecho de una aparente voluntad de "poner al día las normas", dejó el campo libre a los promotores y a los constructores. Igualmente, se prestó para el desarrollo de lo informal, especialmente al convertir en ilegales las operaciones de construcción fuera del perímetro de los servicios, lo que, pa-

radójicamente, se convirtió –a los ojos de numerosos constructores– en una garantía de que sus barrios serían, a más o menos largo plazo, cubiertos por los servicios públicos, para ser posteriormente legalizados.

El balance de la situación es entonces muy moderado. De todas maneras, aquí es necesario tener en cuenta dos aspectos adicionales que finalmente fueron determinantes para el proceso de urbanización: por una parte, las políticas nacionales que favorecían la construcción de vivienda para las clases medias; por otra parte, la elaboración simultánea –desde finales de la década de 1950– de planes viales (1957, 1967, 1973-76, 1980). Entre estos planes, algunos –ejecutados tardía y parcialmente (el de 1980 sólo se ejecutó a medias en 1987, según ACEVEDO, 1990)– tuvieron un efecto estructurante para el crecimiento de la ciudad, al favorecer la expansión de la superficie edificable más allá del perímetro urbano (MONTEZUMA, 1997) o bien al introducir nuevos trazados, ligados al surgimiento de barrios clandestinos en el occidente.

La planificación estuvo entonces limitada al mínimo, pero tuvo éxito al menos en la organización de los principales ejes de desarrollo urbano y en la garantía de la accesibilidad. Finalmente, es este modo de intervención el que permitió orientar, "acompañar", el crecimiento espacial. Pero esta lógica, consistente en marcar el territorio y acondicionarlo, no fue suficiente para satisfacer la muy alta demanda de viviendas sociales y equipamientos. La regularización *a posteriori* de los barrios informales fue preferida a cambio de una intervención que tratara desde más arriba el problema de la vivienda popular. Ese proceso de legalización, emprendido desde 1949, por lo demás ha permanecido muy lento.

B. EL GIRO DEMOCRÁTICO DE LOS AÑOS 1980 Y 1990: HACIA UNA REDEFINICIÓN DE LOS PODERES LOCALES Y DE LAS INSTITUCIONES TERRITORIALES

En el curso de la década de 1980, Bogotá entra claramente en un proceso de metropolización. La urbanización alcanza en numerosos lugares los límites del Distrito, mientras algunas zonas se densifican. Los municipios vecinos crecen todavía más que Bogotá, de tal manera que la expansión se cumple a veces sin discontinuidad física. Al mismo tiempo, las disfunciones ligadas a las debilida-

des de la planificación urbana del pasado se vuelven flagrantes: insuficiencia de transporte colectivo, deficiencia de servicios públicos domiciliarios y sociales, medio natural degradado, etc. Las reformas emprendidas en el curso de los años 1980 en materia de democratización y descentralización hacen emerger, de todos modos, un arsenal de nuevas reglas y herramientas, tanto en el plano nacional como local, que redefinen los poderes de los alcaldes, en lo sucesivo elegidos, y fundan o acompañan sus políticas territoriales. Los últimos alcaldes en la fecha contribuyeron –cada uno a su manera– a cumplir con estos cambios: JAIME CASTRO (1992-1994) emprendió una importante reforma institucional y financiera; ANTANAS MOCKUS (1995-1997) se comprometió con la promoción de la "cultura ciudadana"; ENRIQUE PEÑALOSA (1998-2000) centró su política sobre la reconquista de los espacios públicos[3].

1. UN NUEVO MARCO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO AL SERVICIO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

Las reestructuraciones políticas y administrativas del último decenio responden a nuevas exigencias que provienen de dinámicas tanto mundiales como nacionales. Las organizaciones internacionales (Naciones Unidas, BM, BID, CEPAL) ponen a circular numerosos conceptos nuevos, como los de "democracia participativa", "*governance*", "desarrollo sostenible", "ciudad autorregulada", "desarrollo integral de los barrios populares", etc., que localmente devienen referencias corrientes, sin que sus diversos usuarios perciban siempre las ambigüedades. En efecto, estos conceptos con connotaciones democráticas también dejan pasar, en las economías nacionales, profundas reformas neoliberales (OSMONT, 1995). Pero esos cambios también responden a nuevas exigencias específicamente locales. Tras el final del Frente Nacional (1974), se vuelve cada vez más imperiosa la necesidad de restaurar la legitimidad del

3 MOCKUS y PEÑALOSA también perciben la necesidad de una reorganización de la administración del Distrito, que prácticamente no se había modificado desde 1970. Fue así como MOCKUS se propuso, durante su primer mandato y de nuevo en el segundo (que comenzó en 2001), fusionar los diversos servicios ligados con la gestión de los transportes y del espacio público en un solo servicio de "Tiempo y espacio públicos", proyecto que hasta la fecha no ha alcanzado resultados.

Estado, no sólo mediante la democratización de las instancias representativas sino también con la instauración de mecanismos de participación ciudadana. En efecto, los ciudadanos colombianos, quienes también son en proporciones crecientes citadinos, aspiran a una mayor participación en los procesos de toma de decisión y experimentan nuevas preocupaciones: la calidad del ambiente, los espacios públicos, la seguridad, etc. Por último, en el plano nacional, el Gobierno debe ser reorganizado para poder administrar las regiones más apartadas. Es en este contexto donde se ponen en ejecución las políticas de descentralización y democratización (recuadro 6.1), consagradas por la nueva Constitución de 1991. Al mismo tiempo, el gobierno Gaviria (1990-1994) aprueba la apertura económica, la reforma del Estado y el desmantelamiento de algunas instituciones de intervención sectorial.

RECUADRO 6.1

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Las primeras medidas para cumplir el proceso de descentralización fueron tomadas en el curso de los años 1980. La Ley 14 de 1983 reforzó la capacidad de las comunidades locales (departamentos y municipios) para generar recursos propios. En 1986 se inicia una fase decisiva: el municipio recibe las competencias y los recursos que hasta entonces estaban en manos de la Nación (leyes 11 y 12 del mismo año y luego decretos reglamentarios de 1987). Otras medidas importantes se implementaron especialmente mediante nuevos códigos administrativos departamentales y municipales.

De esto resulta que:

– Los alcaldes son elegidos desde entonces popularmente mediante sufragio universal y por un período de dos años (posteriormente, la duración de este mandato se extiende a tres años y luego a cuatro).

– Los departamentos son dotados de funciones propias.

– El Concejo Municipal puede dividir el territorio en comunas (en el perímetro urbano) y corregimientos (en la zona rural), con una Junta Administradora Local (JAL) en los dos casos y en la cual al menos un tercio de los miembros son elegidos por sufragio universal directo.

– Se establece la presencia de representantes de los usuarios en los consejos de administración de las empresas de servicios públicos.

La nueva Constitución de 1991 y las leyes orgánicas que se derivan favorecen otros cambios, como:

– La posibilidad de creación de nuevas entidades territoriales, en particular las áreas metropolitanas (cuya creación estaba prevista desde 1979 en el decreto 3104, y se formalizará en la Ley Orgánica 128 de 1994) y las asociaciones de municipios (Ley 136 de 1994).

– La conversión de las antiguas intendencias en departamentos.

– La elección de gobernadores de departamentos que pueden nombrar libremente a los directores de las entidades descentralizadas.

– La creación del sistema nacional de planificación, mediante el cual se constituyen los Consejos de Planificación municipal, departamental y nacional, con la participación de representantes de los grupos económicos, de la comunidad y de otros intereses diversos.

– La obligación de elaborar los planes de desarrollo sectorial, conforme a los objetivos definidos en el plan nacional de desarrollo y con el objetivo de ofrecer coherencia al uso de los recursos transferidos.

– La consagración del principio de participación comunitaria y su aplicación en la elaboración, ejecución, establecimiento de contratos, seguimiento y control de la política pública.

Las orientaciones y medidas adoptadas en el plano nacional generan numerosas consecuencias en la gestión municipal, especialmente en Bogotá, que deviene en 1993 un Distrito Capital (DC)[4]. Aquí nos dirigimos hacia dos de ellas, que presentan fuertes implicaciones territoriales: a escala intraurbana, la revalorización de las localidades; y, a escala regional, la posibilidad de crear un área metropolitana al servicio de una mayor solidaridad intermunicipal.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN A ESCALA DE LAS LOCALIDADES: LAS JAL, ¿AL SERVICIO O EN DETRIMENTO DE LA DEMOCRACIA LOCAL?

Las localidades (más precisamente "alcaldías locales", antes "alcaldías menores") son entidades que existen formalmente desde los años 1950, pero su importancia fue reforzada a comienzos de los años 1990, especialmente con la creación de un consejo de la localidad –la Junta Administradora Local (JAL)– (recuadro 6.2). Se trata de una nueva instancia de naturaleza a la vez representativa (los miembros de esta Junta –los ediles–, son elegidos por sufragio universal) y también participativa, puesto que una de sus misiones es promover la participación de la población en los procesos de planificación y gestión del desarrollo local.

4 Cfr. el Decreto 1421 del 21 de julio de 1993, incluido en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital.

Incluso si la JAL no interviene directamente en los temas de vivienda, ni en los de transporte o servicios públicos (administrados a escala distrital), su influencia sobre la orientación de las dinámicas intraurbanas no es desdeñable, especialmente en virtud de la posibilidad que tiene para conjugar la demanda de los habitantes con las orientaciones tomadas por los responsables (los políticos elegidos y la Administración).

Después de una decena de años de ejercicio, se han presentado muchos balances sobre la acción de las JAL (GARCÍA y ZAMUDIO, 1997; GUTIÉRREZ, 1998; HATAYA, 2002; GONZÁLEZ, 1999; LULLE, 2002), que se concentran especialmente en su capacidad de ejecución y de gestión financiera, en su legitimidad política (permanecen como algo irregularmente conocido por la población), e incluso, su lugar en el tejido sociopolítico del Distrito. En general, estos balances destacan poca eficacia en la gestión de las JAL, pero también subrayan los obstáculos que podrían ser su causa: sus recursos (económicos, técnicos y humanos) son con frecuencia muy limitados; su coordinación institucional con los otros niveles de la administración del Distrito, al igual que con las otras localidades o los municipios vecinos es muy débil; por último, la confusión de sus funciones, a la vez representativas y participativas, que conduce a que ni las unas ni las otras estén completamente garantizadas. En efecto, para la elaboración del Plan de Desarrollo Local (PDL), los ediles deben –paralelamente– consultar a los habitantes para identificar sus necesidades, y proceder con la administración del Distrito a la definición de las prioridades –siempre restringidas en razón de las limitaciones presupuestales–, y luego a la ejecución del plan. Este papel de intermediación no se desarrolla sin tensiones ni contradicciones.

RECUADRO 6.2

LAS LOCALIDADES, PROVISTAS DE NUEVOS PODERES

Los nuevos poderes otorgados a las localidades están definidos en diversos textos: la Constitución de 1991, el nuevo régimen municipal de 1993, la Ley 1 de 1992 que prevé la organización y el funcionamiento de las JAL en el Distrito y, finalmente, el nuevo estatuto del Distrito, aprobado mediante el Decreto 1421 del 21 de julio de 1993 que, en materia de definición de las competencias locales, resulta más tímido que la Ley de 1992. Ninguno de estos textos afecta los límites territoriales de las localidades.

En la medida en que la competencia del Distrito también implica funciones al interior de las localidades, se establece que estas funciones se encuentran sometidas simultánea-

mente tanto a la autoridad del alcalde del DC, a la de las JAL y a la del alcalde de la localidad. Por otra parte, un fondo propio, el Fondo de Desarrollo Local (FDL), le permite a las localidades establecer contratos, ejecutar el presupuesto local y, en general, suplir las necesidades de la administración local.

– La JAL

La Ley 1.ª de 1992 y el Acuerdo 6 de 1992 definen a las JAL como corporaciones públicas al mismo título que los concejos municipales y las asambleas departamentales. Las JAL son elegidas por sufragio universal y están compuestas por un número de miembros, llamados ediles, que varía de seis a once de acuerdo con la población de la localidad. Estos ediles son elegidos al mismo tiempo que el alcalde del Distrito y los concejos municipales, por un período de tres años (luego pasó a cuatro años). La primera función de las JAL es distribuir y asignar los fondos que el Distrito entrega a cada localidad. La JAL planifica y ejecuta un presupuesto, definido a partir de un plan de inversión conforme con el plan de desarrollo local que la misma JAL debe concebir en función de, al mismo tiempo, las orientaciones del plan del Distrito y las demandas de los habitantes. La JAL debe vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos y las inversiones realizadas con los recursos públicos; también debe apoyar, solicitar o promover la realización de actividades, proyectos o manifestaciones desarrolladas por la comunidad. Por último, la JAL también alcanza funciones políticas con el establecimiento de una "terna" (una lista de tres candidatos) propuesta al alcalde del Distrito para que él escoja al alcalde de la localidad.

– El alcalde de la localidad

Los alcaldes de las localidades son funcionarios públicos que detentan la calidad de directores de la administración local y también son agentes del alcalde del Distrito. Son nombrados por un período de tres años (luego pasó a cuatro años). El alcalde de la localidad debe cumplir las funciones que le asigna el alcalde del Distrito, al igual que las funciones que le delega el Concejo Distrital. En su desempeño como ejecutor de las decisiones de la JAL, a él le corresponde hacerlas cumplir. Es responsable del mantenimiento del orden público en su territorio y debe controlar la aplicación de los reglamentos urbanísticos. También es responsable de la prestación de los servicios, de la construcción de obras y de la delegación de funciones públicas a sociedades o personas privadas. Por último, debe asumir la coordinación de las intervenciones de las diversas entidades del Distrito en el territorio de la localidad.

Los proyectos que predominan en los PDL tratan principalmente del acceso a los barrios (mejoramiento de las vías), la construcción o el mantenimiento de equipamientos sociales (educación, salud, deportes y recreación, etc.) mientras el financiamiento de actividades de carácter institucional (animación, formación, asistencia, etc.) permanecen como algo secundario (García y Zamudio, 1997).

En muchos barrios, la construcción de infraestructuras responde a necesidades imperiosas que contribuyen, bien sea a reducir el aislamiento de algunas zonas y a favorecer la movilidad cotidiana de la población, sea a dotar a esos barrios de equipamientos sociales al alcance. En ese sentido, la JAL cumpliría entonces un papel decisivo en el proceso de "desmarginalización" de barrios generalmente construidos en forma ilegal y por eso desatendidos durante mucho tiempo por la administración del Distrito. Pero esta interpretación debe ser matizada aquí.

En efecto, este tipo de intervención parece restablecer más bien estrategias políticas clientelistas tradicionales. Las JAL se insertaron rápidamente en la lógica vertical del sistema sociopolítico preexistente, y se convirtieron en el eslabón intermediario entre, por un lado, las Juntas de Acción Comunal (JAC)[5], que actúan desde la base, en el nivel de los barrios, y por otro lado, el nivel superior (el Concejo Distrital, inclusive el Congreso). Son numerosos los casos de ediles que, provenientes de las JAC, han podido comenzar gracias a las JAL una carrera política lucrativa[6], que buscan proseguir en seguida postulándose al Concejo Distrital e incluso al Congreso de la República. Al igual que los otros elegidos, los ediles parecen haber comprendido que, en el contexto de un imaginario colectivo largo tiempo marcado por la necesidad de construir y equipar los barrios, los gastos en infraestructuras imponentes hacen más visible su acción política y son más rentables en el plano electoral. Además, las visitas al terreno demuestran que las ejecuciones más visibles (como el asfaltado de las calles) a veces no benefician más que a algunas familias ligadas directamente con miembros de las JAL (e incluso de las

---

5 Las JAC, creadas desde los años 1960, son "comités de barrio" cuyos miembros son elegidos por los habitantes del mismo barrio, en forma independiente de las elecciones municipales tradicionales –contrariamente a las JAL–. Una localidad de Bogotá puede incluir cientos de barrios y por eso, también puede llegar a reunir el mismo número de JAC. Movilizadas al principio alrededor de reivindicaciones elementales de necesidades básicas (posibilidad de construir viviendas y legalizarlas, después conectarlas con las redes de servicios públicos), las JAC experimentaron una disminución de su acción y poder a medida que estas mismas necesidades encontraron satisfacción, y se recentraron sobre otros objetivos menos movilizadores, como los servicios sociales.

6 Los miembros de las JAL reciben una remuneración, contrariamente a los de las JAC.

JAC), mientras que en el mismo barrio otras prioridades, especialmente en materia social, beneficiarían a grupos mucho más numerosos. Así, la lógica que preside las escogencias de la naturaleza y localización de las inversiones públicas a veces está lejos de ser tan objetiva como lo pretende la metodología participativa preconizada oficialmente por el Distrito: al apoyarse sobre las redes sociopolíticas, resulta fácil controlar el perfil de los participantes a las reuniones de concertación y, por consiguiente, la dinámica y las conclusiones de las mismas.

En cuanto a los alcaldes –excluyendo a CASTRO, quien las creó–, con frecuencia han percibido a las JAL como una amenaza. De ahí que MOCKUS haya creado un "encuentro ciudadano" (Dcto. 425 de 1996), un nuevo espacio de participación que establece un lazo más directo con la misión de las JAL. Pero a su vez, las JAL supieron controlar rápidamente esta nueva instancia. Después, PEÑALOSA, al sospechar que las JAL se habían convertido en focos de corrupción, les retiró –desde su posesión en 1998– la facultad de ejecutar contratos públicos en el marco de los proyectos del PDL (Dcto. 176 de 1998). Las nuevas Unidades Ejecutoras Locales (UEL), controladas directamente por la administración del Distrito, fueron las herederas de esa función. Igualmente, PEÑALOSA impuso por decreto (el 730 de 1998) los criterios objetivos para establecer las prioridades entre las necesidades de la población y, sobre todo, entre los proyectos del PDL, con el fin de evitar todo efecto de clientelismo o cualquier tipo de favoritismo. Pero en los hechos, esas dos medidas no produjeron grandes efectos y las JAL no fueron realmente afectadas.

Así, la "instrumentalización" de una de las medidas más innovadoras entre las reformas participativas –la creación de las JAL– permitió la consolidación de las prácticas tradicionales del sistema electoral, clientelista, en lugar de hacer emerger nuevas formas de funcionamiento democrático, fundadas sobre otra articulación entre los intereses particulares de los habitantes y los intereses de la esfera pública. El devenir de las JAL ha suscitado numerosos debates, en el curso de los cuales se han propuesto diversas reformas respecto a su funcionamiento, pero también se ha sugerido una nueva división de las localidades, consideradas inadecuadas para la gestión descentralizada de una ciudad como Bogotá.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN A ESCALA METROPOLITANA: ¿BOGOTÁ Y LOS MUNICIPIOS VECINOS SON CAPACES DE CONCILIAR SUS INTERESES?

Las contradicciones que las reformas institucionales de los años 1980 y 1990 introdujeron en el funcionamiento del Distrito también se encuentran más allá de los límites administrativos de la capital colombiana, en la gestión de lo que se ha dado en llamar hoy su "área metropolitana". En efecto, la Constitución de 1991 consagró al mismo tiempo el principio de la autonomía del poder municipal y el establecimiento de figuras jurídicas de cooperación supra e inter municipal (recuadro 6.1). Esta últimas permanecen ineficaces hasta el momento, lo que hace difícil la gestión del desarrollo metropolitano en diferentes dominios: servicios públicos, medio ambiente, transporte colectivo e incluso vivienda social.

La gestión de una aglomeración de siete millones de habitantes –además capital nacional– plantea un problema de liderazgo político que concierne, aparte de las injerencias directas del gobierno central, a las diferentes escalas del poder público local:

– El Distrito, emancipado de la tutela administrativa del departamento de Cundinamarca desde hace medio siglo, dispone de poderosas instituciones (cuyas actuaciones son a veces contradictorias) y de medios financieros o técnicos que faltan en los municipios vecinos, por ejemplo sus gigantescas empresas de servicios públicos. En contraposición, el DC carece hoy de espacio para continuar su expansión urbana.

– Los municipios vecinos al Distrito (mapa 6.1), a la vez traumatizados por el recuerdo de la anexión forzada de seis de ellos a Bogotá en 1954 (mapa 6.3), asustados por la proximidad de tan poderoso vecino y afectados por la extensión del proceso de metropolización (Dureau, 2000b; Barco, 1998; Alfonso, 2001), tienen en conjunto una posición defensiva respecto a la capital colombiana: temen su influencia negativa pero también buscan sacar todas las ventajas posibles derivadas de su proximidad.

– El departamento de Cundinamarca, uno de los más ricos y poblados de Colombia (Mesclier et ál., 1999: 108 y 109), se beneficia ampliamente de la presencia de Bogotá en el centro de su territorio (mapa 6.1), al mismo tiempo

que padece esa cercanía, puesto que no tiene ninguna autoridad ni medio de presión sobre el Distrito. Los temas de tensión entre el departamento –que ve con malos ojos la creciente influencia de Bogotá sobre su área metropolitana– y la capital colombiana no faltan: esquema de carreteras regional y política de transportes, gestión de los servicios públicos y del medio ambiente, lucha contra la pobreza, vivienda social en el área metropolitana, etc.

– La única institución transversal de la región, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), agencia para la cuenca-vertiente del río Bogotá, dispone de un derecho de inspección sobre los POT en virtud de leyes acerca del medio ambiente (1993) y del ordenamiento del territorio (1997). Pero ella sigue careciendo de poder político sobre los municipios, cuya autonomía está protegida por la Constitución de 1991. Por principio poco favorable a la expansión metropolitana de Bogotá, la CAR se opuso intensamente a los proyectos de crecimiento urbano de la capital entre 1998 y 2000, hasta el punto de crear un violento conflicto que hizo necesaria la intervención del Ministerio del Medio Ambiente (que le dio la razón a la CAR).

En cambio, la opinión pública, durante mucho tiempo muy movilizada respecto a los asuntos que tenían que ver directamente con sus condiciones de vida (vivienda, servicios públicos, transporte urbano), se manifestó poco respecto a las relaciones entre Bogotá y su periferia metropolitana. Del mismo modo, el sector privado y los medios empresariales, bien representados en Bogotá –donde se han constituido en *lobbies* nacionales– tampoco se interesaron mucho en el debate público sobre el tema. Sólo la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) defiende desde hace mucho tiempo la idea de que Bogotá y la sabana funcionen como una "ciudad-región", cuyas economías están estrechamente integradas y son interdependientes, al mismo tiempo que están abiertas hacia el exterior[7].

El proyecto de constitución de un área metropolitana apareció tardíamente en Bogotá, a mediados de los años 1990, mientras que esta figura institucional existía en otras ciudades de Colombia desde 1979. La idea metropolitana

---

7 Cfr., entre otros, *Misión Bogotá Siglo XXI* (1994 y 1995), TERNENT y RODRÍGUEZ (1998), Cámara de Comercio de Bogotá (2000), ISAZA (2000).

emergió en razón del carácter cada vez más afirmado del proceso de metropolización, y de una toma de conciencia colectiva nacida bajo la influencia de estudios decisivos conducidos por autores que en ocasiones estaban próximos a los medios políticos[8].

Sólo en el mandato de PEÑALOSA (1998-2000) el tema se convirtió en una prioridad política importante para el Distrito. El alcalde creó, desde el principio de su mandato, un servicio encargado de iniciar un diálogo con los municipios de la sabana, la Consejería para Cundinamarca; después nombró a una experta en temas urbanos que había estudiado el proceso de metropolización, CAROLINA BARCO, en la dirección del DAPD, donde ella estableció una oficina encargada de los asuntos metropolitanos. La Alcaldía de Bogotá propuso directamente a los municipios vecinos fundar con ellos un área metropolitana (DEL CASTILLO, 2001). Sin duda, esta oferta no era desinteresada, puesto que muchos temas importantes para Bogotá merecían ser tratados en un marco metropolitano: la redacción del POT, con la inquietud de armonizar la zonificación urbana del Distrito con la de los municipios vecinos; los grandes proyectos viales y de transporte urbano masivo (Transmilenio), con el deseo de conferirles una coherencia regional; los programas de vivienda social que se querían desarrollar fuera de la capital (Metrovivienda); etc.

Inmediatamente incómodos por el tono autoritario que se dio a las negociaciones, los representantes de los municipios vecinos se sintieron inquietos frente a la amenaza que, a sus ojos, constituía la creación de un área metropolitana: pérdida de autonomía al interior de una administración comunitaria que, en virtud de la Ley 128, habría concedido la mayor parte de los

---

8 Mencionamos especialmente los estudios del CES (Universidad Nacional) sobre la urbanización, la modernización agrícola y los conflictos socioambientales en la sabana (MONTAÑEZ, 1992; MONTAÑEZ, ARCILA y PACHECO, 1994); el proyecto CEDE-ORSTOM sobre la movilidad residencial y su impacto sobre la urbanización en el área metropolitana (DUREAU, FLÓREZ y HOYOS, 1993; DUREAU, BARBARY y FLÓREZ, 1994; etc.); los numerosos estudios conducidos por la Cámara de Comercio de Bogotá sobre el tema (ob. cit.); los trabajos iniciados en el CEDE (Universidad de los Andes) sobre el tema de la integración metropolitana *Bogotá-Sabana* (BARCO, 1998; BARCO y CORTÉS, 1999, etc.); por último, los estudios conducidos por la Sociedad Geográfica de Colombia en colaboración con la CAR (MENDOZA, 1996; SGC, 1998; VAN DER HAMMEN, 1998; CAR, 1999).

poderes a Bogotá; miedo de ver que Bogotá, con METROVIVIENDA, expulsaría a sus pobres hacia la periferia, etc. En esas condiciones, la mayor parte de los municipios rompió el diálogo y sólo un puñado de ellos lo mantuvo: Soacha, Funza, Mosquera y Madrid. Esta persistencia no se debió al azar: se trata de cuatro municipios muy próximos a Bogotá, que experimentan en la actualidad un crecimiento demográfico muy fuerte, que tienen urgentes necesidades en materia de transporte, vías, agua potable, electricidad, espacios verdes y diversas planificaciones, pero padecen de carencia de recursos y dependen de los servicios públicos de Bogotá. De tal manera que fueron sensibles a la posibilidad de beneficiarse de un presupuesto comunitario alimentado principalmente por el DC, así como de un tratamiento favorable por parte de las autoridades del Distrito, preocupadas por dar ejemplo para convencer después a los otros municipios de la oportunidad de integrarse al área metropolitana. El proyecto fue finalmente anulado por la Registraduría Nacional del Estado Civil en razón de impedimentos de orden jurídico, especialmente por una falta de concertación sobre los concejos municipales respectivos.

MOCKUS, el sucesor de PEÑALOSA desde 2001, anunció una fuerte voluntad por continuar la empresa metropolitana de su antecesor. Por eso mantuvo las estructuras existentes pero, teniendo en cuenta la lección del fracaso del alcalde saliente, abandonó el proyecto formal de un área metropolitana, para orientarse hacia una aproximación más técnica a los problemas metropolitanos. Él también creó una oficina de planificación regional, estructura tripartita que asociaba a los principales interlocutores regionales (Distrito, Departamento y CAR). No obstante, su prioridad no era tanto buscar soluciones colectivas para los problemas de urbanismo y de servicios públicos que se le planteaban al conjunto de la región metropolitana, sino más bien mejorar la competitividad económica de la sabana de Bogotá. Puesto que la gran mayoría de las actividades productivas de la región estaba localizada al interior del Distrito, eso nos lleva a suponer –a despecho de un proceso actualmente importante de emigración de las empresas hacia la periferia metropolitana– que los municipios de la corona periurbana sintieron poco interés en continuar con las discusiones si permanecían centradas en ese objetivo.

Como en el caso de las JAL, el balance de las iniciativas metropolitanas es moderado. No se pudo implementar ningún mecanismo fuerte de solidaridad

territorial, y tampoco ningún sistema de subsidio financiero entre Bogotá –de lejos la ciudad más rica de Colombia– y sus periferias, sobre todo las más pobres. Este fracaso relativo no proviene solamente de las posibles torpezas de los actores locales. También es efecto de bloqueos ya señalados aquí y allá: la inconsistencia institucional o la carencia de marcos legales de cooperación intermunicipal; la primacía conferida, en la Constitución colombiana, al principio de la autonomía municipal; el conflicto de competencias entre las dos instancias elegidas del poder local (Alcaldía y Concejo Municipal); e incluso la brevedad de los mandatos, que favorece una carrera de proyectos a corto plazo y vuelve muy improbable la opción de comprometerse en proyectos políticos ambiciosos y generosos pero difíciles de desarrollar en el largo plazo.

C. LA EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN URBANA: HACIA UNA GESTIÓN MÁS RACIONAL DE LA CAPITAL COLOMBIANA

Desde mediados de los años 1980, se asiste a ensayos de políticas urbanas nacionales más integrales:

– Durante la presidencia de VIRGILIO BARCO (1986-1990), la política conocida como las ciudades *alternas* apuntaba al reforzamiento del papel de relevo de las ciudades intermedias o satélites en el desarrollo regional.

– Bajo la presidencia de ERNESTO SAMPER (1994-1998) aparece por primera vez una política nacional específicamente centrada en el desarrollo urbano, que integraba diversos niveles territoriales (el sistema urbano nacional, el área metropolitana, la ciudad) y estaba fundada sobre una coordinación entre los diferentes actores institucionales.

Igualmente, en materia de legislación urbana, la Ley 9 de 1989, llamada "ley de reforma urbana", constituye un avance notable. Por primera vez, ella impone el principio de la planificación municipal y establece herramientas reglamentarias y financieras que permiten regular el mercado del suelo. Esta ley también reestructura al principal organismo público que interviene en el tema de la vivienda social: el ICT, convertido en INURBE (recuadro 6.3). También es necesario mencionar la Ley 388 de 1997, que impone a todos los municipios colombianos la adopción de un "plan de ordenamiento territorial" (POT), y a los departamentos el de las "Directrices y Orientaciones para el Ordenamiento Territorial" (DOT). En 2002, no sin dificultades, una gran mayoría de POT había

sido concluida. No obstante, todavía se carece de una ley de ordenamiento territorial nacional, no a falta de propuestas, sino porque el proyecto despierta rivalidades regionales tradicionales y se enfrenta con la extensión del conflicto armado sobre el conjunto del territorio.

1. LA SEGUNDA MITAD DE LOS AÑOS 1980: REFORMAS REGLAMENTARIAS AL SERVICIO DEL SECTOR INMOBILIARIO

En Bogotá, este período se caracteriza por las modificaciones al Acuerdo 7 de 1979, de inspiración liberal (decretos 1025 de 1987 y 067 de 1988). La reglamentación, que favorece las iniciativas inmobiliarias, los cambios de uso y la densificación de lo edificado, se convierte no tanto en un instrumento de control como de revalorización del suelo, lo que genera inmediatos efectos sobre el paisaje urbano (por ejemplo, en barrios del pericentro norte, donde las antiguas casas burguesas son reemplazadas por edificios de más de diez pisos para uso residencial). Al mismo tiempo, progresa la regularización de los barrios ilegales.

En Bogotá, la Ley 9.ª de 1989 se traduce en la adopción del Acuerdo 6 de 1990, fundado sobre nuevos principios, como la protección y revalorización de lo existente: desde los patrimonios urbanos y naturales hasta los llamados barrios "espontáneos", pasando por los espacios públicos. La consideración hacia estos últimos se concibe como indispensable para mejorar la funcionalidad y el desarrollo económico de la ciudad. Para facilitar la intervención de los poderes públicos sobre los mercados del suelo y de la finca raíz, ven la luz nuevos instrumentos jurídicos: derecho preferente de compra, expropiación, cesión voluntaria, bancos de tierras, etc. Se privilegian intervenciones sectoriales en materia de circulación o de servicios públicos. Se abandona la distinción entre perímetro de servicios y perímetro urbano, heredada del Acuerdo 7 de 1979: sólo subsiste el perímetro urbano, extendido considerablemente. La nueva noción de áreas "suburbanas" se define como

> ... la franja de transición que rodea las áreas urbanas de la ciudad y los núcleos urbanos de corregimientos y veredas, así como las áreas que se extienden a lo largo de las vías de acceso y en donde coexisten los modos de vida rurales y urbanos, como una prolongación de la vida urbana en el campo (Acuerdo 6, cap. VI, art. 185).

En otros términos, lo que se encuentra codificado así es una suerte de zona "rurbana", situada siempre al interior de los límites administrativos del Distrito. Esta distinción dio paso a numerosas legislaciones: 381 ha en 1993, 477 ha en 1998, 455 ha en 1999, con una máxima de 1.255 ha en 1996 (DAPD, 2001). Sin embargo, la sofisticación formal de este acuerdo hizo difícil su comprensión y su aplicación –durante mucho tiempo limitada a tres localidades– y disimuló las ventajas concedidas al sector inmobiliario.

Al margen de los acuerdos concebidos para el conjunto de la ciudad, en el curso del mismo período se multiplicaron planes específicos centrados en los sectores de la ciudad más afectados por la pobreza y la degradación de lo construido. Estos planes se inscriben en gran medida en la filosofía que concibieron las Naciones Unidas frente al desarrollo integral de los barrios populares.

2. LOS AÑOS 1990: BÚSQUEDA DE NUEVOS DISPOSITIVOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

La década de los años 1990, marcada por la sucesión al poder municipal de equipos constituidos por alcaldes ahora elegidos sobre la base de programas políticos precisos, también se caracteriza por un mejoramiento sensible en las prácticas de planificación urbana: establecimiento sistemático de diagnósticos más rigurosos realizados a partir de datos mejor recogidos, tratados y actualizados; esfuerzos más sistemáticos para identificar las necesidades de la población; articulación argumentada entre el diagnóstico y los planes de acción; referencia a un plan de conjunto que responde a un modelo de ciudad claro y compartido por el conjunto de los ciudadanos; mayor cuidado conferido al montaje técnico y financiero de los programas de intervención, etc. Los cuatro principales documentos relativos a la gestión de Bogotá durante este período lo ilustran claramente: dos planes de urbanismo ("Bogotá 2000", en 1996 y el POT de 2000) y dos programas de gestión municipal ("Formar ciudad", de 1995 a 1998, y después "Por la Bogotá que queremos", de 1998 a 2000).

El plan Bogotá 2000, elaborado entre 1994 y 1996, comprende 40 proyectos (seleccionados entre 150), entre los cuales siete son considerados como prioritarios y fundan las reglas de ordenamiento y reestructuración de la ciudad. Al

menos al principio, existió participación de la población a través de representantes de diferentes gremios, corporaciones, ONG, universidades, grupos sociales, etc. Del mismo modo, la influencia de Naciones Unidas, por otra parte comprometida en operaciones más específicas, y la de la "escuela catalana" de JORDI BORJA, fueron determinantes. Las principales orientaciones del plan inscriben el desarrollo de Bogotá en el contexto próximo (el área metropolitana) como en el lejano (el internacional) y privilegian el tratamiento del espacio público en sentido amplio (integrando el transporte, los problemas de seguridad), la equidad y la calidad de vida de los ciudadanos, la reforma de la organización administrativa mediante la descentralización, el mejoramiento de la competitividad y de la imagen de la ciudad. La aplicación de este plan permaneció suspendida con el anuncio, poco después, de la elaboración del POT.

El plan Formar ciudad de la administración MOCKUS-BROMBERG (1995-1997) es el resultado del primer esfuerzo de planificación integral propuesto a la capital; las "prioridades" y las "estrategias" sustituyen a las habituales intervenciones sectoriales. También dispone las cosas de manera que cada proyecto responda a una de las prioridades y sea compatible con la política sectorial de la entidad a la que corresponde. Las seis prioridades son: la cultura ciudadana, la protección del medio ambiente, la recuperación del espacio público, el progreso social, la productividad urbana y la legitimidad institucional. Paralelamente, se identificaron "megaproyectos": un plan integrado para el transporte, la recuperación del río Bogotá, el desarrollo de los sectores del borde occidental del Distrito, la construcción de infraestructuras metropolitanas, un plan de acción social en materia de salud, de educación, de empleo y, finalmente, el mejoramiento de la seguridad civil. Este plan también fue resultado de procesos de concertación: se constituyó un consejo territorial especialmente para canalizar las opiniones de la población y tuvieron lugar comunicaciones de ida y vuelta con las localidades, donde simultáneamente se elaboraban los PDL. Este plan fue relativamente innovador en la forma como se apoyaba a la vez sobre un método audaz de seguimiento sistemático de las operaciones desarrolladas y sobre una reducción masiva de los recursos humanos del conjunto de la Administración. En cambio, el problema del área metropolitana fue dejado de lado.

El plan de la administración PEÑALOSA, Por la Bogotá que queremos (1998-2000), volvió a usar la misma estructura que el plan precedente, definiendo a

su turno siete prioridades y cinco megaproyectos. Las prioridades fueron: la "desmarginalización" de los barrios informales; la articulación de las inversiones sociales (salud, acción social, educación, cultura, etc.); la promoción de un modelo de ciudad a escala humana mediante la recuperación de los espacios públicos; la implementación de un sistema de transporte que garantizara una reducción en la duración de los desplazamientos cotidianos; la búsqueda de un equilibrio entre expansión y densificación, tratando de limitar el déficit de viviendas planificadas; la relegitimación de las autoridades públicas competentes en materia de seguridad y de prevención; y por último, el reforzamiento de la eficacia institucional mediante el seguimiento de la descentralización y de la modernización de la administración del Distrito. Los megaproyectos consistían en un sistema integrado de transporte masivo (Transmilenio); la construcción y el mantenimiento de la red vial; la constitución de una reserva de tierras para desarrollar proyectos de vivienda social (Metrovivienda); el desarrollo de redes de parques y bibliotecas en el Distrito; la definición de una estrategia financiera que permitiera asegurar mejor la cobranza de impuestos, utilizar mejor los recursos externos y obtener ingresos extraordinarios mediante la venta de la Empresa de Teléfonos de Bogotá.

Todos los proyectos fueron concebidos con la idea de integrar mejor los aportes del sector público, las ONG y el sector privado. Y de hecho, ese plan fue realizado en gran parte gracias a recursos financieros exteriores y a una gestión empresarial de la administración del Distrito que hasta entonces jamás se había puesto en práctica. En cambio, aunque el plan haya sido teñido con alusiones a la participación y la concertación, y se hayan realizado algunas tentativas en esa dirección, esta gestión fue globalmente bastante autoritaria y las relaciones con el Concejo Distrital permanecieron tensas.

El POT, cuya elaboración se inició a partir de 1998 para todos los municipios colombianos, en aplicación de la Ley 388 de 1997, no fue culminado sino hasta agosto de 2000 en razón de dificultades tanto políticas como técnicas. Con una vigencia de nueve años, constituye el documento de referencia para la gestión urbana de Bogotá: a la vez diagnóstico socioterritorial, programa de desarrollo y plan de zonificación urbana; con él se pretende también ofrecer respuestas a las dinámicas de una metropolización ya bastante avanzada. El DAPD, durante mucho tiempo relegado a desempeñar un rol técnico relativamente secundario

(esencialmente la aprobación de licencias de construcción y la regularización de la urbanización informal), recobró, con la elaboración del POT, un papel preponderante en la gestión de la capital colombiana.

El POT comporta dos documentos: uno técnico, que consiste en un diagnóstico, un modelo, objetivos y estrategias de desarrollo urbano; el otro, de carácter jurídico, versa sobre los reglamentos de urbanismo al interior del Distrito. El POT tiene como objetivo principal identificar las potencialidades físicas, económicas y sociales de la ciudad y definir las estrategias adecuadas para transformar estas potencialidades en verdaderas ventajas competitivas. Al apoyarse durante mucho tiempo sobre las nociones de desarrollo sostenible, planificación estratégica e incluso modelo territorial equilibrado, el POT de Bogotá contempla el desarrollo de la capital colombiana bajo diferentes escalas, desde el barrio hasta el "territorio regional" (la sabana de Bogotá), y plantea claramente la pregunta sobre la dosificación entre una densificación de la superficie ya construida, que debe permanecer moderada, la elección de densidades elevadas en algunas zonas y, además, las posibilidades de expansión hacia la periferia urbana, especialmente hacia el exterior del Distrito –un equilibrio que reposa obligatoriamente sobre un dominio, al menos parcial, del mercado del suelo y la implementación de un sistema de transporte urbano eficaz–.

El objetivo es entonces terminar de urbanizar y densificar, cuando sea posible, el espacio situado al interior del perímetro urbano; un espacio sin embargo escaso, pues con el tiempo los límites de este perímetro urbano casi han terminado por coincidir con las fronteras administrativas del Distrito (mapa 6.3). Al argumentar sobre la saturación del actual perímetro urbano y de la escasez de tierras disponibles, el POT expresa la voluntad de convertir en susceptible de construcción todo el espacio potencialmente urbanizable situado en la parte plana del Distrito, en la sabana de Bogotá[9].

---

9 Según los autores del POT, entre las 28.153 ha del perímetro urbano en 1999, 22.554 ha ya estaban urbanizadas, lo que se traduce en un índice de saturación de 89,5%. Por fuera de este perímetro, 4.053 ha estaban ocupadas por urbanizaciones clandestinas y, si se descuentan las reservas naturales y los espacios dedicados a funciones no residenciales, en esa fecha no quedarían más que 2.094 ha urbanizables en el interior del Distrito Capital.

El POT proyecta consolidar y cualificar de nuevo lo existente, para lo cual procede a conferir un nuevo equilibrio a las diferentes zonas del Distrito. Bajo esta misma lógica, la planificación se conjuga en escalas territoriales cada vez más precisas, y la que resulta más operativa es la Unidad de Planeación Zonal (UPZ). En cambio, aunque la cuestión del territorio metropolitano regional es ampliamente abordada en el diagnóstico y los objetivos, desaparece en la parte reglamentaria del POT, y el Distrito quedaría con dominio sólo sobre su propio territorio, puesto que los municipios vecinos gozan de una autonomía garantizada por la Constitución.

La elaboración del plan suscitó dos polémicas principales: acerca de la expansión hacia el norte de la ciudad y, la segunda, sobre la participación ciudadana. El problema de la expansión urbana apareció rápidamente como peligrosa a los ojos de algunos actores: en primer lugar la CAR, después algunos expertos y finalmente una parte de los elegidos al Concejo de Bogotá. La localización estratégica de los últimos espacios verdes situados al norte de la ciudad, en la prolongación de su zona más rica, y que está en contacto con municipios que han recibido –a favor del movimiento de metropolización– poblaciones relativamente acomodadas, ha producido crispaciones que condujeron rápidamente a un bloqueo institucional. Estas tensiones, atizadas por el temor a contemplar una especulación sobre la tierra que habría excluido todavía más a las clases medias y populares del sector norte de la ciudad, alcanzaron las proporciones de un verdadero problema de Estado, suscitando debates en el Congreso de la República y el Concejo Distrital, y exigiendo finalmente la mediación del Ministerio del Medio Ambiente, que se opuso a la voluntad del DAPD de extender el perímetro urbano de Bogotá.

La segunda polémica, más discreta, tuvo que ver con la participación de la comunidad, la cual fue impuesta por la ley. Incluso si desde la puesta en marcha de la elaboración del POT hubo iniciativas en esa dirección, especialmente con la creación del Consejo Territorial de Planificación (CTP) compuesto en una mitad por representantes de los sectores público, privado y asociativo, y la otra mitad por ediles de cada una de las localidades del Distrito, los resultados fueron muy poco convincentes. De hecho, el lugar otorgado al CPT fue limitado, lo que generó insatisfacción entre todos sus miembros, excepto en los representantes del sector privado (cámaras de comercio, de la construcción, etc.), que se beneficiaron de otros canales para negociar e incluso para ejercer presión.

II. LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES DE LA CIUDAD: ¿HACIA UNA REDEFINICIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO EN BENEFICIO DE LAS NECESIDADES DE LOS MÁS NUMEROSOS?

Al igual que las reformas políticas e institucionales del poder local, o las nuevas orientaciones tomadas en materia de planificación urbana, las políticas sectoriales de vivienda, de servicios públicos y de transportes han sido determinantes para los nuevos modos de producción de la ciudad. Ampliamente influidas por el cambio de modelo de desarrollo económico de los años 1980 y 1990 (dirigido hacia la reducción de la presencia del Estado y una liberalización de las actividades productivas), esas políticas tuvieron efectos decisivos –y a veces contradictorios– sobre la dinámica urbana de la capital colombiana.

A. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA, NUNCA RESUELTO POR LOS PODERES PÚBLICOS

La acción de los poderes públicos en el campo de la vivienda se dirige prioritariamente hacia dos segmentos de la demanda: las clases medias y las populares. Si en el primer caso esa acción ha podido ser eficaz durante suficiente tiempo, en el otro caso el desequilibrio entre la demanda –evidentemente más importante– y la oferta no ha sido subsanado jamás, a pesar de todos los esfuerzos invertidos, a veces con el apoyo de ONG, cajas de compensación u organizaciones internacionales. En los dos casos, la coyuntura económica y las estrategias del sector inmobiliario han sido determinantes y han ejercido una influencia más o menos visible pero decisiva sobre la política de planificación urbana.

1. LA VIVIENDA DE LAS CLASES MEDIAS: DE LA ABUNDANCIA A LA CRISIS

El segmento de la vivienda de las clases medias es administrado en gran medida por el mercado mismo. Pero algunas medidas por parte del Estado pueden estimularlo en ciertos momentos. Fue así como bajo el gobierno de Misael Pastrana (1970-1974) se estableció por primera vez un sistema de crédito llamado UPAC, ajustado a la inflación, con el fin de estabilizar el

financiamiento del sector inmobiliario al facilitar el acceso a la propiedad. Este sistema se dirige hacia las clases medias que pueden justificar ingresos estables y suficientes como para beneficiarse de préstamos a largo plazo; funcionó adecuadamente hasta mediados de los años 1990, y sirvió también a los intereses del sector inmobiliario. Este último se benefició igualmente de la flexibilidad en las reglas de aprobación de los permisos para construir (Acuerdo 7 de 1979). Pero éste se consagró entonces sobre todo a la construcción para las clases medias y acomodadas, y muy poco para las clases populares. La fisonomía de algunos sectores de la ciudad cambió bajo el efecto de esas medidas: entre 1972 y 1986 se observa una densificación ligada a la aparición de conjuntos residenciales (sean conjuntos cerrados con casas o pequeños edificios colectivos, sean edificios de una decena de pisos) para los diferentes segmentos de las clases medias en el pericentro y en la periferia (especialmente en el norte y en el noroccidente).

El sistema UPAC, que no había sido reajustado desde su creación, entró en crisis a mediados de los años 1990, y luego fue liquidado: el costo del crédito se volvió prohibitivo mientras los precios de los inmuebles alzaban el vuelo bajo los efectos de la especulación, la oferta comenzaba a saturar a los segmentos medios y acomodados del mercado y la economía colombiana entraba en un ciclo de recesión. Las tensiones entre la defensa de los intereses de los usuarios y la del sector inmobiliario hicieron muy difícil la adopción de una política pública clara en ese tema. El mercado inmobiliario se vio paralizado, lo que contribuyó a detener la evolución de los barrios residenciales formales de Bogotá a partir de la segunda mitad de la década de 1990, en fuerte contraste respecto del formidable crecimiento de los años precedentes, y mientras que el parque residencial de las clases medias continuaba creciendo en algunos municipios vecinos de Bogotá, donde el precio de los terrenos se conservaba sensiblemente menos costoso.

2. LA VIVIENDA DE LAS CLASES POPULARES: ¿QUÉ VOLUNTAD DE SOLUCIONAR LA PENURIA?

Entre los años 1950 y mediados de los años 1980, en Bogotá la producción pública de vivienda social fue cumplida principalmente por el ICT, entidad

nacional, y la CVP, entidad del Distrito (recuadro 6.3). Se trataba sobre todo de parcelaciones para casas individuales o de pequeños edificios colectivos, raramente de grandes conjuntos. Entre 1973 y 1985, esa producción estatal no era desdeñable: representaba el 19,5% de la producción formal de viviendas (JARAMILLO, 1992).

La producción de vivienda social, importante en algunas épocas, es a pesar de todo insuficiente –al menos desde los años 1940– para satisfacer las necesidades de los hogares (JARAMILLO, 1992). Por lo tanto, las clases populares son entonces obligadas a recurrir a dos estrategias principales:

– Los inquilinatos, que consisten en la ocupación de un edificio más o menos grande (fenómeno difícilmente medible), en arriendo o subarriendo por parte de varios hogares;

– La autoconstrucción, que está ligada frecuentemente con la ocupación ilegal de tierras. Desde los años 1940, la autoconstrucción creció fuertemente: alcanzaba un 54,8% del conjunto de viviendas construidas. Luego varió al compás de diversos factores; la intervención del Estado en este campo no ha sido siempre determinante[10].

La escasez de viviendas populares, jamás resuelta, poco a poco dio como resultado formas más complejas de urbanización ilegal, con la aparición de agentes intermediarios (organizaciones populares llamadas "viviendistas", pero también urbanizadores informales). Estos últimos han extendido su campo de intervención y han consolidado un circuito ilegal de acumulación de capital. Igualmente, es necesario subrayar el peso del sistema clientelista: algunos políticos elegidos, que en algunos casos también son promotores de terrenos clandestinos o intervienen en barrios ya autoconstruidos, refuerzan su posición al obtener del DAPD o de las juntas directivas de las empresas de servicios públicos, la legalización de esos barrios o su equipamiento en servicios públicos, luego en servicios sociales, para asegurar el apoyo electoral de los habitantes.

---

10 La relación entre la escasez de vivienda social y los ciclos de autoconstrucción no es siempre directa. Esas variaciones se explican también gracias a algunas características del proceso de autoconstrucción, especialmente la variación de las reservas de tierras disponibles (JARAMILLO, 1992).

A pesar de las consecuencias –costosas desde todos los puntos de vista– de esas prácticas informales sobre el desarrollo urbano, los poderes públicos disminuyen sensiblemente la oferta de vivienda social a fines de los años 1980. Así ocurre con el ICT, convertido en INURBE, que no produce ninguna vivienda pero opta por conceder un subsidio a las familias que planean construir o comprar una vivienda nueva. Los responsables justifican este cambio de orientación como algo debido simultáneamente a la presión del mercado y a la racionalización del modo de gestión de la empresa. Pero la política de subsidios también presenta limitaciones: por una parte, no responde siempre a los segmentos más necesitados de la población y, por otra parte, convierte fácilmente en soporte de estrategias clientelistas la atribución de las ayudas, que están ligadas con frecuencia a las intervenciones de los políticos elegidos. Junto con esta reforma también hay que mencionar que, en aplicación especialmente de la ley de reforma urbana y del nuevo acuerdo de gestión del Distrito (Acuerdo 6 de 1990), se presentan interesantes propuestas para la vivienda usada, que desde ese momento es percibida como una de las soluciones posibles para el déficit de viviendas populares. Se sugieren diversas medidas: mecanismos para el control de los alquileres; ayudas financieras para la compra y renovación de viviendas usadas; creación de un fondo de inquilinatos y de casas de paso, etc. Pero la crisis económica de fines de los años 1990 suspendió, al menos provisionalmente, su puesta en marcha.

RECUADRO 6.3

LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL EN BOGOTÁ

La construcción de vivienda "obrera" o social aparece en Bogotá a comienzos del siglo XX bajo el impulso conjunto de los sindicatos, las empresas y la Iglesia; no obstante, esas realizaciones fueron limitadas. Fue en las décadas de 1930 y 1940 cuando el papel del Estado resultó determinante al entregar esa misión al BCH (Banco Central Hipotecario, que en adelante se consagró a la clase media) y con la creación del ICT (Instituto de Crédito Territorial) y la CVP (Caja de Vivienda Popular) en Bogotá. Estas instituciones, que después se unen con otras –públicas o no–, constituyen desde los años 1944 las entidades encargadas de la producción de vivienda social. Hay que precisar que en Colombia, la producción de vivienda social siempre se orientó hacia el acceso a la propiedad y nunca hacia el mercado de vivienda en alquiler.

– El ICT-INURBE

Entre 1951 y 1985, el ICT produjo entre el 15 y el 20% del conjunto de viviendas construidas en Bogotá (JARAMILLO, 1992). A fines de los años 1980, el ICT sufre un grave desequilibrio financiero y comienza a cambiar su orientación: cada vez financia menos la producción directa de viviendas nuevas y se orienta más hacia la cofinanciación de programas colectivos, el mejoramiento de las viviendas ya construidas o la adquisición de viviendas ya existentes. En 1990, en aplicación de la "Ley de reforma urbana" (Ley 9.ª de 1989), el ICT se convierte en el INURBE. Se confirma su papel en el financiamiento de la vivienda social, pero sus ambiciones vuelven a caer. En 2003 el INURBE es liquidado y su misión es confiada a FONVIVIENDA, en el seno del nuevo Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

– El FNA

El Fondo Nacional del Ahorro (FNA) fue creado durante la reforma administrativa de 1968. Su misión es facilitar el acceso a la vivienda para los empleados públicos.

– La CVM

La Caja de Vivienda Militar (CVM) produce viviendas para el personal militar en retiro.

– La CVP

La Caja de Vivienda Popular (CVP) fue creada en 1944 por el Gobierno Nacional. Está orientada especialmente hacia los sectores de bajos ingresos. Fue integrada al Distrito de Bogotá en 1968, y se dirigió, al igual que el ICT, hacia programas de envergadura, de viviendas llamadas "de desarrollo progresivo". En los años 1985-1995 experimentó numerosas dificultades. Bajo la primera administración MOCKUS, su papel fue modificado: fue encargada de equipar y legalizar las urbanizaciones informales, ofrecer viviendas para los empleados de la policía, realojar a las familias víctimas de proyectos de renovación o residentes en zonas de riesgos naturales.

– El DAPD

Aunque la planificación de vivienda sea una de las misiones del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), éste no tiene un papel activo en ese campo, fuera del control de la legalidad de las construcciones.

– El FAVIDI

El Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital (FAVIDI) fue creado en 1977 para los empleados del Distrito. Financia el acceso a vivienda para sus inscritos a través de convenios con la CVP, el ICT y el FNA.

– Metrovivienda

Es una "empresa industrial y comercial" del Distrito, creada en 1998, cuya misión es adquirir y equipar terrenos para desarrollar proyectos "integrales" de vivienda social (es decir, que incluyen todos los equipamientos públicos elementales y una parte de los servicios sociales). Esta empresa posee la suficiente capacidad financiera para emprender sus propios proyectos. No obstante, Metrovivienda, que si bien tenía la misión inicial de intervenir a escala metropolitana, de hecho no interviene más que en el Distrito, tropieza con el problema de la escasez de tierras disponibles.

Por último, hay que señalar que a lo largo de los años 1980, aparece una nueva oferta desde la intervención de cajas de compensación (Colsubsidio, Cafam, Compartir), instituciones religiosas (Minuto de Dios) y finalmente, ONG "viviendistas".

Paralelamente, el Distrito de Bogotá ha intentado reestructurar la CVP a comienzos de los años 1990, sin gran éxito, excepto por algunas acciones como la relocalización de familias instaladas en zonas de riesgos naturales o en zonas fuertemente degradadas del antiguo centro de la ciudad.

La creación de Metrovivienda bajo el mandato de PEÑALOSA, a fines de los años 1990, se proponía la construcción de viviendas sociales y sus equipamientos correspondientes en zonas completamente periféricas, especialmente en Usme y Bosa. Esta nueva aproximación al problema (recuadro 6.3) es interesante, puesto que busca superar un problema histórico en la construcción de la vivienda social: la dificultad –financiera, pero también burocrática– para las empresas interesadas de acceder a terrenos a un costo y plazo razonables. Precisamente, Metrovivenda asume los riesgos financieros de la operación para volver viables los terrenos, al igual que la recepción de demandas para compra de vivienda y su selección, de acuerdo con criterios sociales. Pero esta experiencia es aún hoy decepcionante, pues sólo hasta el 2002 –en tierras cuyo proceso de adquisición había comenzado en 1999– comienzan a construirse viviendas sociales en un número todavía insuficiente y destinadas a categorías socioeconómicas bajas pero estables y no para la población más desposeída. Con todo, este procedimiento innovador y valiente rompe con la aproximación tradicional hacia la vivienda popular, que mezclaba en forma malsana al clientelismo, el mercado inmobiliario y las políticas sociales. Sin duda, los resultados de esta política sólo serán tangibles a largo plazo. A pesar de diversas experimentaciones, la vivienda social sigue planteando problemas a los poderes públicos.

B. LA GESTIÓN AMBIGUA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS: EL LENTO DESLIZAMIENTO HACIA LA PRIVATIZACIÓN

Los servicios públicos domiciliarios (agua potable, alcantarillado, electricidad, gas, teléfono, recolección de basuras) que habían sido municipalizados a comienzos del siglo XX (VARGAS y ZAMBRANO, 1988), al precio de grandes esfuerzos financieros para garantizar la extensión en la cobertura de las redes, fueron reorganizados desde el punto de vista institucional a lo largo de los años 1980. La extensión de las redes de servicios acompañó durante mucho tiempo al movimiento de crecimiento urbano de Bogotá durante el siglo XX, reforzando especialmente el proceso de segregación socioespacial, en razón de una estrategia netamente comercial que favorecía a los barrios acomodados del norte. Desde la década de 1950, las Empresas de Servicios Públicos (ESP) se consolidaron bajo la forma de empresas del Distrito con carácter "descentralizado", es decir, que tenían un estatus jurídico y un patrimonio propios. Esta forma de gestión, que concedía una amplia autonomía administrativa al Distrito a través de poderosas ESP, le permitió a Bogotá controlar con relativa eficacia el fuerte crecimiento de la década de 1960.

Con todo, en el curso de los años 1980, ese mismo estatus autónomo comenzó a perjudicar a las ESP (CUERVO et ál., 1988; DÍAZ, 1988; SANTANA y RODRÍGUEZ, 1990). Si las tasas de cobertura de energía y agua eran elevadas en el conjunto del Distrito (contrariamente a las de alcantarillado y recolección de basuras), la calidad y la continuidad de esos servicios dejaban mucho que desear, especialmente en lo que concierne al agua en los barrios populares: agua de una calidad inconstante, frecuentes racionamientos, tarifas percibidas como muy altas por parte de la población. Esas ESP experimentaban entonces dos problemas comunes: en primer lugar, el crecimiento de su deuda, que limitaba las inversiones, y en segundo lugar, las pérdidas, causadas ya sea por un pésimo estado de la infraestructura, ya sea por conexiones ilegales, que terminaron por elevar los costos del servicio.

Para resolver el problema de las tarifas se adoptó una solución ingeniosa, que después hizo escuela en otras ciudades de Colombia y de América Latina: se procedió, entre 1983 y 1985, a una estratificación de toda la ciudad,

clasificando las manzanas en categorías comprendidas entre uno (para los más pobres) y seis (para los más ricos), con el fin de fijar costos progresivos en función del nivel socioeconómico de la población. La eficacia de este original procedimiento no permitió, con todo, sanear las finanzas de las ESP.

Del mismo modo, la autonomía de las ESP las ha conducido a veces a manejar en forma ambigua la expansión de las redes:

– Ellas están llamadas a garantizar una cobertura satisfactoria, pero bajo una lógica comercial que favorece a las clases acomodadas, mientras las clases populares obtienen un servicio mediocre.

– El equipamiento de los barrios, algunos de los cuales están situados fuera del perímetro urbano, ha sido con frecuencia objeto de una gestión clientelista (algunos elegidos también eran miembros de la junta directiva de las ESP).

– En cambio, otros barrios permanecen mal equipados, ya sea por negligencia o al contrario, por una voluntad de controlar la expansión urbana en sectores cuya urbanización fue juzgada como indeseable (por ejemplo, en flancos de montaña o en zonas inundables).

En la década de 1990 se emprendió el proceso de privatización pero de manera muy desigual: muy pronto y no sin problemas respecto a la recolección de las basuras, que presentaba graves disfunciones (hoy resueltas); muy difícil en el caso de las telecomunicaciones, en razón de una fuerte resistencia sindical; muy parcialmente respecto a la electricidad, y al mismo tiempo en forma costosa, parcial y controvertida respecto al tratamiento de las aguas servidas, y sin éxito hasta hoy en el caso del agua potable. Esta privatización progresiva le procuró a la ciudad nuevos recursos, reinvertidos en general en la revalorización del espacio público. En 1996, el sistema de estratificación socioeconómica fue ajustado y las clasificaciones de las manzanas volvieron a elevarse, de manera que pudieran aumentar los ingresos de las ESP.

Hoy en día, teniendo en cuenta la buena tasa de cobertura de los servicios públicos al interior del Distrito, ya no se trata de un desafío mayor para el proceso general de urbanización, fuera de las estrategias de los promotores en algunas grandes operaciones inmobiliarias; esto, contrariamente a los servicios sociales como la educación o la salud, que tienen un papel decisivo en las elecciones residenciales de los hogares. En cambio, las ESP de Bogotá, al haber extendido su campo de intervención por fuera de los límites del Distrito, enfrentarán un problema importante en toda la sabana y más allá: el

de la "solidaridad territorial" entre el Distrito y los municipios vecinos. En materia de política tarifaria especialmente, se enfrentan las dos lógicas de la rentabilidad económica y la solidaridad socioespacial (GOUËSET, 2002). Volvemos a encontrar allí consideraciones evocadas más arriba a propósito de la cuestión metropolitana.

C. EL DIFÍCIL MANEJO DEL TRANSPORTE URBANO

Las políticas viales y de transporte han orientado claramente o facilitado algunas formas de expansión de la ciudad de Bogotá desde las décadas de 1950 y 1960 (MONTEZUMA, 1997b). En efecto, recordemos que las vías constituyen en ese momento un objetivo importante de la planificación y la gestión urbanas, con la creación anticipada de vías principales y luego de vías de conexión secundarias.

La situación del transporte es diferente a la de los servicios públicos domiciliarios. Durante mucho tiempo, una gran rivalidad opuso al sector público (que interviene desde 1910) contra el sector privado. Al principio con el tranvía y después con la Empresa Distrital de Transporte Urbano (EDTU), creada en 1958, el Distrito no ha dejado de enfrentar los riesgos que representaba el desarrollo de empresas privadas de transporte colectivo (VARGAS y ZAMBRANO, 1988; MONTEZUMA, 1997b; PÁRIAS, 2002). Pero en 1975, probablemente gracias a la existencia de estrechos lazos entre los empresarios privados y los elegidos del Distrito, las empresas privadas tuvieron éxito al reintroducir el principio de un subsidio público para su actividad, lo que les permitió importar nuevos buses y ha multiplicado la creación de pequeñas y medianas empresas en ese sector. Sin embargo, a pesar del fuerte crecimiento de la demanda, las empresas privadas no extendieron en forma suficiente sus servicios de transporte para los barrios marginales y de difícil acceso, prefiriendo competir contra la EDTU en las líneas más rentables y dejar el mercado de los barrios populares para las pequeñas empresas informales. La EDTU no dejó de perder terreno desde entonces, y entró en una grave crisis financiera a partir de 1978.

En los años 1980, mientras la ciudad continuaba siendo dotada muy desigualmente de infraestructuras viales (especialmente con una muy escasa producción de vías de conexión entre los barrios) y el sistema vial se degra-

daba rápidamente, la ciudad de Bogotá contempló el desarrollo de un sistema bimodal de transporte: junto a un servicio de bus esencialmente privado y frecuentemente informal cuya calidad se deterioraba, el número de vehículos particulares aumentaba rápidamente. Esta evolución tuvo consecuencias importantes sobre algunas formas de crecimiento espacial: densificación de algunas zonas pericentrales, antes abandonadas por las clases medias en beneficio de la periferia (sobre este punto, cfr. el cap. tercero), segregación socioespacial incrementada, disociación entre las zonas de trabajo y las zonas residenciales (MONTEZUMA, 1997b; PÁRIAS, 2002).

Frente a esta situación, los poderes públicos buscaron diversas soluciones pero sin éxito. La administración DURÁN DUSSÁN (1978-1980) reflexionó seriamente por primera vez sobre la construcción de un metro, solución nombrada sin cesar pero jamás emprendida. Un programa de trole eléctrico, previsto como complemento del metro, también fue abandonado en razón de la gravedad de las dificultades financieras de la EDTU, que culminó en su liquidación (oficialmente: su privatización) entre 1989 y 1990. Al mismo tiempo, la política de apertura económica y la disminución de las barreras aduaneras favorecían la importación de automóviles a menor costo, lo que provocó –mientras las condiciones para el desplazamiento en bus continuaban deteriorándose– un aumento del parque automotor y una creciente saturación del tráfico.

Los límites de un sistema de transporte casi enteramente administrado por actores privados surgieron rápidamente. El problema no se limita a una posible inadecuación entre el crecimiento territorial de la ciudad y la expansión de las redes de transporte colectivo: este último siempre ha acompañado, en forma casi simultánea, al crecimiento urbano de Bogotá (MONTEZUMA, 1997b). En cambio, la oferta de transporte colectivo se ha desarrollado según una doble lógica: mientras las empresas formales (y los mejores buses, que también son los más costosos) se concentraban en los barrios y los trayectos más rentables, los barrios marginales veían su servicio de transporte asegurado por empresas informales, menos confiables desde el punto de vista de la calidad del servicio (confort, seguridad, regularidad, nivel de contaminación, e incluso tarifas). Las condiciones de transporte en la ciudad de Bogotá se degradaron fuertemente a lo largo de los años 1990: aumento del parque de vehículos importados –tanto individuales como colectivos– y congestión casi permanente de las

vías; creciente contaminación; precio alto, incomodidad e inseguridad en los transportes colectivos, etc.

Los poderes públicos, durante un momento superados por la magnitud del problema y en ocasiones tentados a resolverlo mediante el simple mejoramiento de las vías, finalmente decidieron enfrentarlo en conjunto en el curso de la segunda mitad de los años 1990. En una primera etapa, los estudios los inclinaron a favorecer a los automóviles y así, a las vías, o bien a construir el metro; pero las recomendaciones no fueron seguidas exceptuando a las que se referían al mejoramiento de las vías (puentes y ejes de las autopistas –una solución necesaria pero no suficiente, y castigadora de las finanzas del Distrito–). Después, con PEÑALOSA, surgió la idea de un sistema diversificado derivado de diferentes modos de transporte. Se crearon simultáneamente dos sociedades para administrar el transporte público (la del metro y la de Transmilenio), se abrieron nuevas vías, y se tomaron medidas para favorecer el uso de la bicicleta (que MOCKUS había empezado a promocionar) y restringir el tráfico de automóviles (con la implantación del programa de circulación alternada de automóviles, Pico y Placa, lanzado por MOCKUS, el predecesor de PEÑALOSA). El proyecto para la construcción del metro fue abandonado rápidamente una vez más, y los esfuerzos terminaron en la ejecución del programa Transmilenio, un proyecto de transporte público en autobús; solución flexible y económica que ya había dado resultados en algunas ciudades del Sur, aunque ciertamente de tamaño menor (como Curitiba, en Brasil). Este sistema, inaugurado a principios del año 2001 a lo largo de algunos ejes viales estratégicos, mostró su eficacia y generó profundas mejoras tanto en la organización del sector del transporte urbano como en el comportamiento de los usuarios. Este éxito innegablemente tiende a relegitimar la acción del Estado en la gestión de los servicios públicos y muestra, *a contrario*, que una política que privilegie al automóvil contribuye, a la inversa, a reforzar la segregación social, tanto en el uso del transporte como en el acceso a la vivienda.

En resumidas cuentas, el período reciente ha sido particularmente fecundo en reformas, en tentativas y en innovaciones en materia de políticas urbanas en Bogotá. Algunas iniciativas, como el Transmilenio, parecen haber tenido más éxito que otras como Metrovivienda o, en otro campo de actividades, la privatización de las más grandes ESP de Bogotá (telecomunicación, electricidad). El papel del Estado es bastante ambivalente: si, por un lado, afirma una

voluntad de liberarse (en materia de producción de vivienda, de servicios públicos), por otro lado despliega un arsenal de ideas innovadoras y de estrategias que parecen comenzar a dar frutos. Del mismo modo, la promoción de la participación ciudadana, una idea fuerte de las décadas de 1980 y 1990, ha dado en Bogotá –como en la mayoría de las ciudades donde el fenómeno ha sido estudiado– un poder real a los individuos y a los grupos sociales mejor organizados, mientras que las personas que permanecen al margen de las redes políticas y sociales han sido excluidas de los nuevos espacios de negociación abiertos por el Estado.

CONCLUSIÓN

Las décadas de 1980 y 1990 constituyeron un rico período de cambios para el desarrollo de la metrópoli de Bogotá, con reformas democráticas y una política de descentralización que transformaron en profundidad las prácticas de planificación urbana. Los efectos de esas transformaciones sobre la sociedad y el paisaje urbanos son aún poco visibles, si bien está en trance de surgir una nueva imagen de Bogotá: espacios públicos renovados y resignificados por sus habitantes, un sistema de transporte radicalmente transformado e innovador en su configuración, un mayor control de la inseguridad, etc. Probablemente es demasiado temprano para evaluar la duración de estas transformaciones. Sin embargo, ya aparece bastante clara la necesidad de proceder a realizar ajustes en las reformas emprendidas en el curso de los últimos veinte años. Por una parte, el nuevo modo de gestión de las localidades se muestra poco eficaz, sobre todo en su dimensión participativa. Por otra parte, la región metropolitana de Bogotá sigue desprovista de instrumentos de gestión apropiados, especialmente para manejar los problemas que se plantean a escala de la aglomeración, como la vivienda popular (frente al cual el Distrito y los municipios de la sabana se reenvían mutuamente la responsabilidad), el transporte público (cuya integración a escala metropolitana es una necesidad urgente) y aun los servicios públicos (cuando incluso las empresas de Bogotá tienen un radio de acción que supera ampliamente los límites del Distrito).

Esas reorientaciones, elecciones y decisiones inevitablemente reposan sobre una redefinición de las relaciones entre los distintos actores de la ciudad, pues esas relaciones permanecen todavía muy marcadas por la herencia de

los sistemas políticos tradicionales: control de las instituciones por parte de los partidos (incluso cuando el mecanismo bien engrasado del bipartidismo felizmente está en decadencia en Bogotá), inmovilismo, efectos perversos del clientelismo o de la corrupción, etc. Las resistencias al cambio podrían provenir de la falta de claridad, e incluso de las contradicciones inherentes a la nueva Constitución y a las leyes que se derivan de ella. Los engranajes de la democracia representativa han sido reformados y los mecanismos de la democracia participativa se han establecido, pero hoy se tiene la sensación de que ninguna de las dos es verdaderamente eficaz y que esas dos vertientes de la democracia colombiana funcionan más en competencia que en verdadera complementariedad. En efecto, el principio mismo de la participación ciudadana, frecuentemente idealizado, contribuye a veces a desvalorizar la legitimidad de las instituciones formales, sin pasar por la prueba de su eficacia. Los habitantes de Bogotá parecen experimentar dificultades para responder a las "exhortaciones participativas" que les hace, paradójicamente, el poder de turno, en otro tiempo muy centralista y bastante poco dado a escuchar a sus conciudadanos. Estas dificultades institucionales también provienen del desfase entre las diferentes lógicas propias de las diversas categorías de actores de la ciudad: elegidos, administradores, actores económicos, movimientos asociativos, habitantes, etc., categorías que, en sí mismas, son muy heteróclitas y portadoras de aspiraciones o de proyectos a veces opuestos.

Por último, uno podría asombrarse del porvenir de una metrópoli en plena recomposición y que continúa creciendo sin suscitar en adelante debates, controversias y propuestas alternativas; los cuestionamientos alrededor de los grandes desafíos urbanos con frecuencia son reducidos a discusiones técnicas entre elegidos y expertos. El actual marasmo económico, al igual que las incertidumbres políticas y cierta anomia social que pesan sobre todo el país, explican sin duda esta situación, que resulta perjudicial para el funcionamiento de la democracia local. Afortunadamente, la historia reciente nos ha mostrado, particularmente en Bogotá, cómo la imaginación y la capacidad de innovar podrían permitirle a esta ciudad y a sus actores encontrar soluciones ante los desafíos que enfrentan.

BIBLIOGRAFÍA[11]

LULLE, T. y E. LE BRIS. "L'action publique à l'épreuve des pratiques", en F. DUREAU et ál. (coord.). *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional*, Bogotá, Alfaomega e IRD, colección Economía de América Latina, 2002.

OSMONT, A. *La banque mondiale et les villes: du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala, 1995.

SABATÉ, A. F. y F. G. ROBERT. "Planificación urbana. Evolución y perspectivas", en J. L. CORRAGIO (ed.). *La investigación urbana en América Latina*, t. 3, Quito, Ciudad, 1990.

11 No figuran aquí las referencias bibliográficas que tratan específicamente sobre Colombia: éstas se encuentran en la bibliografía general ubicada al final de la obra.