

BOGOTÁ: SIMULTANEIDAD DE TRANSFORMACIONES Y CONTRASTES URBANO.

BOGOTA: SIMULTANEOUS CHANGES AND URBAN CONTRASTS

Carlos Alberto Torres Tovar *

RESUMEN

Existe una simultaneidad de procesos urbanos presentes y contradictorios en Bogotá, donde se superponen grandes transformaciones urbanas con contrastes socio-espaciales de gran impacto para la ciudad.

Se parte por señalar un contexto general de la situación en el año 2005, evidenciando los elementos que estructuran el modelo de desarrollo, sobre el cual se configura la ciudad. Se señalan los procesos recientes de transformación, así como los problemas no resueltos y las contradicciones presentes en lo social.

Es importante advertir al lector que este texto, por la complejidad del tema, no pretende brindar una visión completa. Es probable que no encuentre una visión optimista frente al desarrollo de la ciudad y sus posibilidades. Sólo busca destacar una problemática que está presente, sobre la cual se debe construir una base de futuro para la ciudad de Bogotá.

Palabras clave: Bogotá, conflicto armado, dinámica poblacional, gestión urbana.

ABSTRACT

Contradictory and simultaneous urban processes exist in Bogota, where great urban transformations with socio-space contrasts of great impact for the city are superposed.

A general context of the situation in 2005 is indicated, making evident the elements that structure the model of development, on which the city is formed. The recent processes of transformation, as well as the problems nonsolved and the present contradictions in the social things are indicated.

It is important to warn the lector that this text, because the complexity of the subject, does not try to offer a complete vision. It is probable not to find an optimistic picture of the city development and its possibilities. The text looks for to emphasize some problems present in the city, and over them it can be build a future for Bogota.

Key words: Bogota, armed conflict, population dynamics, urban management.

* Arquitecto Mg. Urbanismo. Profesor Asociado. Escuela de Arquitectura y Urbanismo Facultad de Artes. Universidad Nacional de Colombia.

Introducción

El presente texto está referido a la ciudad de Bogotá, presentando un panorama general de la situación al año 2005, a partir de reflexionar sobre su modelo de desarrollo, los procesos de transformación urbana, los problemas no resueltos y las contradicciones presentes. Concluye con unas consideraciones finales.

Bogotá se ha convertido, en los últimos años, en una ciudad paradigmática y referente de los procesos de transformación de las ciudades, no solo colombianas, sino latinoamericanas. Ello implica hacer una lectura lo más objetiva posible de lo que es la ciudad en los inicios del siglo XXI y exponer de manera ordenada tres cuestiones principales: El modelo de desarrollo propuesto sobre el cual se configura la ciudad, los procesos recientes de transformación urbana y los impactos producidos y, finalmente, los problemas no resueltos y las contradicciones aun presentes en la ciudad.

Contexto de Colombia

Al igual que la mayoría de los países de América Latina, Colombia se configura como un país altamente urbanizado, con el 72% de su población (45.325.260 al año 2004) viviendo en ciudades (DANE, 2004). El proceso de urbanización indica que más del 27,4% del total de la población¹ se concentra en las cuatro principales ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla).

El sistema urbano colombiano está conformado por asentamientos de diversos tamaños, caracterizado por la primacía de la ciudad capital, seguida por 3 ciudades con población entre 1 y 5 millones de habitantes; 34 ciudades intermedias, con poblaciones entre 100 mil y 1 millón de habitantes; y algo más de mil centros poblacionales con menos de 50 mil habitantes (CONPES, 2004:1) (ver Tabla 1). Esta configuración ha permitido la consolidación de centros regionales, la aparición y fortalecimiento de subcentros regionales y el crecimiento de ciudades primadas en las áreas metropolitanas.

Tabla 1. Concentración de la población urbana por tamaño de ciudad, 2004

RANGO DE POBLACION	Nº municipios	Población urbana 2004	%	Población promedio
Mas de 5 millones	1	7.014.111	21	7.014.111
1- 5 millones	3	5.677.981	17	1.892.660
1 millón- 500.000	3	2.192.210	7	730.737
500.000- 100.000	31	7.687.906	24	247.997
100.000- 50.000	41	2.832.679	9	69.090
Menos de 50.000	1019	7.296.248	22	7.160
TOTAL	1098	32.701.135	100	

Fuente: Dane. Cálculos Dnp-Ddupa. 2004.

¹ Resultado en el último Censo Nacional de Población y Vivienda, de 1993.

Las ciudades colombianas se afirman como fuente de crecimiento del país, apoyadas en sus economías de aglomeración para la producción de bienes y servicios. Los sectores más productivos en la economía se ubican en los centros urbanos, de modo que las 7 principales ciudades generan alrededor del 65% del Producto interno bruto –Pib-. Sólo Bogotá, para el año 2004, aporta algo más del 22% del Pib y reunía alrededor del 21% de la población urbana nacional. Al igual que en el resto de América Latina, las ciudades colombianas se afianzan como economías de servicios, por ser dicho sector el de mayor generación de empleo (CONPES, 2004:3).

Una rápida mirada al contexto colombiano, nos obliga a detenernos en cinco grandes aspectos que se desarrollan a continuación.

Cambios políticos

El año de 1991 significó una ruptura con el modelo político y económico que se estableció por varias décadas en Colombia², al promulgarse, después de más de cien años,³ un nuevo texto constitucional (REPUBLICA DE COLOMBIA, 1991) que trajo consigo un nuevo modelo de ordenamiento jurídico y político, con cambios a un modelo económico de apertura de mercado (Cuervo y González, 1994), que permite la entrada del país en la globalización, que impulsó a la descentralización local de funciones y recursos (GARCÍA Y ZAMUDIO, 1997), como estrategia para la construcción y recuperación de la gobernabilidad y la institucionalidad.

A este amplio contexto, han de añadirse que, pasados 14 años, los impactos generados por los procesos de apertura económica no planificada, han afectado el mercado interno, la productividad y el empleo; no son claros los beneficios, pero sí las dificultades que trae consigo la globalización⁴ frente a lo nacional y lo local, con la ruptura de barreras comerciales y culturales, y el acceso

² Un modelo económico y político basado en la teoría del Estado Bienestar, responsable de transferir, a través de subsidios, los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento y desarrollo de la sociedad, a través de políticas e instituciones públicas, asume, desde los años 90, el modelo económico neoliberal, transformando el papel del Estado a regulador del mercado, dejando en manos de particulares sus responsabilidades constitucionales. Ello deriva en el desmonte del Estado, en términos de las instituciones rectoras del desarrollo, y la sujeción, cada vez más abierta, a las instituciones internacionales (Bid, Fmi, Banco Mundial entre otros), legitimando el mercado como el Modelo Ideal de desarrollo de un país que no ha logrado construir una capacidad de producción industrial o manufacturera significativa, y que seguirá caracterizándose como un país proveedor de materia prima, comprador de bienes y mercancías transformadas, a su vez que de servicios, lo cual, frente al desempleo galopante, el subempleo, la devaluación de la moneda, apuntan al aumento de la pobreza y la miseria, ampliando la brecha existente entre pobres y ricos en el País.

³ Es importante recordar que la Constitución Política de Colombia estuvo vigente por más de un siglo (1886), y correspondía con un país eminentemente rural, en el cual la población no superaba los cinco millones de habitantes; la Constitución Política de Colombia del año 1991 se concibe para un país de más de 30 millones de habitantes, de los que el 70% de ellos viven en centros urbanos.

⁴ Manuel Castells señala que "... asistimos a una de las revoluciones más extraordinarias de la historia... Es una revolución centrada en las tecnologías de la información y la comunicación, lo que la hace mucho más importante que la revolución industrial en cuanto afecta el conjunto de la actividad humana...". Artículo: "Globalización, sociedad y política en la era de la Información".- *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Número Cuatro. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, año 2000.

a la información por medio de la revolución tecnológica en informática y comunicación (CASTELLS, 2000).

La constitución del 91, también, previó la urgencia de construir un nuevo ordenamiento territorial, que estuviese mediado por las condiciones regionales, geográficas, ambientales, culturales, con el fin de no seguir obedeciendo a las lógicas de escenarios de fragmentación del poder político, mediante la configuración de una Ley orgánica de ordenamiento territorial⁵.

Las nuevas lógicas de la planeación, la participación y la descentralización, también establecidas desde el año 1991 -como políticas públicas y estatales-, apuntan a garantizar una mayor delegación de las responsabilidades del Estado en manos de particulares, donde éste solamente cumple una función de regulador de mercado, limitando y centralizando la capacidad de distribución de los recursos y descentralizando las responsabilidades a los municipios. Las políticas públicas y estatales se inscriben, entonces, en un nuevo horizonte que se centra en reducir el tamaño del aparato gubernamental y, con ello, limitar, a su mínima expresión, la capacidad de incidir como regulador social, económico y político. Cambios que han implicado, a su vez, modificaciones en los procesos de participación política comunitaria⁶.

A nivel social, el nuevo escenario ha implicado un aumento generalizado de las brechas existentes, al igual que los niveles de exclusión social, centrándose la acción del gobierno en políticas sociales efectistas, que responden a necesidades coyunturales, pero que no logran sostenerse en el tiempo; donde, la atención gubernamental se adelanta, de manera asistencialista y focalizada, en las poblaciones más vulnerables y con cada vez menores recursos.

Conflicto interno

Este panorama de Colombia, a su vez, está mediado por la agudización del conflicto interno, el cual ha permitido que los actores armados alcancen expresiones territoriales en la ciudad, principalmente en las áreas periféricas de las mismas, a través de milicias urbanas (TÉLLEZ, 1995), la aparición de grupos de pandillas y bandas juveniles⁷, producto de la descomposición social por efectos del narcotráfico; lo cual, a su vez, ha impulsado y fortalecido la presencia de expresiones del paramilitarismo en el área urbana. Cada uno de ellos, como actor armado, ejerce un control territorial por el reparto entre ejercicios de poder, convirtiéndose, estas dinámicas, en parte inherente de los habitantes y

⁵ Son más de diez versiones del proyecto que se han elaborado y presentado al Congreso de la Republica, desde el año 1992, sin que alguna halla logrado su aprobación definitiva.

⁶ Un ejemplo de ello son las Juntas de Acción Comunal –Jac- (Forma organizativa, reconocida como la vocero legítimo e institucional de las comunidades desde 1965, cuando fueron creadas en el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo). Hoy en día, ya no son representativas de las dinámicas y problemáticas de los territorios barriales, al ser creada una estructura paralela de representación, llamada Consejos Comunales, por parte del Estado, ante el debilitamiento y pérdida de legitimidad de las Jac.

⁷ A manera indicativa, se señala que, para el año 2000, la ciudad de Medellín contaba con 200 bandas y pandillas, con 8.600 hombres en armas distribuidos en las comunas de la ciudad (diario El Tiempo noviembre de 2000).

comunidades urbanas, que terminan adaptando sus roles a estas nuevas actuaciones urbanas como forma de sobrevivencia (TORRES, 1993).

El conflicto interno ha generado, en la práctica, un reordenamiento territorial por efectos del papel que juega cada uno de los actores armados presentes y las búsquedas territoriales que ello conlleva. La re-territorialización del campo colombiano no está señalada, únicamente, por el tema del abandono del campo por pobladores rurales⁸ y su desplazamiento forzado (más de tres millones desde los años 90). Los campos no se están quedando abandonados, están siendo ocupados por los sujetos sociales que acompañan cada uno de los actores armados del conflicto, construyendo, en él, una nueva noción de espacialidad. La expectativa de grandes megaproyectos, y del acceso a riquezas naturales aun no explotadas, sumado a la inexistencia de una reforma agraria y un proyecto agroalimentario para este país, seguirán caracterizando el territorio rural, en tanto que los territorios urbano y regional se insertan, de manera más permanente, a la guerra, ya no como espectador pasivo, sino que, por el contrario, se convierte en un actor más del conflicto. Aun en el 2005, con los procesos de desmovilización de los grupos paramilitares, la situación antes referida persiste⁹.

Las dinámicas poblacionales

Esta situación genera una constante migración a los centros urbanos, ya sea por efectos del desplazamiento de población de zonas de violencia, o por la búsqueda de alternativas frente a la inexistencia de procesos de producción adecuados en las zonas campesinas; desplazamiento que se produce buscando las oportunidades que ofrece la ciudad, generando una alta tendencia a la concentración en los principales centros regionales, que actúan como atractores, (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga). Influye, de manera decisiva, el cambio en el comportamiento de los servicios públicos, cuya accesibilidad ya no está ligada a la legalización del suelo urbano, sino a la eliminación de las denominadas “pérdidas negras”¹⁰; el acceso a servicios metropolitanos y la opción de ocuparse en alguna actividad económica, aspectos que inciden en el mejoramiento de la calidad de la vida del migrante. Migrante que presenta un comportamiento desigual, en función del lugar de origen y la causa del desplazamiento.

⁸ “El abrupto desarraigo del entorno natural y ancestral de millares de colombianos, y la sistemática ruptura de tejidos sociales e institucionales que conlleva la masiva migración de campesinos, plantea nuevos retos en los procesos de planificación y gestión de los asentamientos humanos, en el reconocimiento de los factores fundamentales para la convivencia y pacífica resolución de los conflictos en la vida cotidiana de las ciudades.” RENTERÍA, Patricia.- “Integración y convivencia urbana: compromiso inaplazable con los migrantes colombianos”. *Bitácora No. 6 Revista del Programa para la Reinserción*. Bogotá: Red de Solidaridad Social. Año 1998. Pág. 59.

⁹ Proceso que se inició en el año 2003 y debe culminar en el año 2006, coordinado por el Consejero de paz Luis Carlos Restrepo y el ministerio del interior.

¹⁰ Se denominan pérdidas negras a las conexiones ilegales y artesanales efectuadas por las comunidades para auto-proveerse de servicios como el agua potable, la electricidad y el alcantarillado. Ver también CUERVO, Luis Mauricio.- *Economía de los servicios públicos en Colombia*. Bogotá: Cinep.

Por otra parte, las características generales de la población colombiana, desde la década anterior, muestran una reducción de las tasas de mortalidad infantil, el aumento de las expectativas de vida de la población y, por tanto, un mayor envejecimiento.

Sin embargo, las condiciones de calidad de vida de la población colombiana, en los aspectos relativos a salud, educación, vivienda y empleo, que, conjugados, permiten, en la práctica, construir futuro, han disminuido progresivamente, dejando estos aspectos sustanciales del desarrollo social condicionadas a los avatares del mercado. Las transformaciones y cambios cada día se profundizan más a través de reformas políticas, con efectos económicos y sociales que ajustan los modelos implementados, corrigiendo permanentemente los errores en función de la lógica del modelo económico adoptado¹¹.

Algunas cifras indicativas, que muestran los cambios e impactos producidos desde la última década en materia de indicadores de pobreza y calidad de vida (ICAV, 2002) en Colombia, son las siguientes: la población en condición de pobreza en el año 1991 era del 53.8%, aumentando al 59.8% en el año 2002; igual sucede con el indicador de indigencia, que pasó de 20.4% (1991) al 23.4% (2000); el Pib per capita, que para 1991 era de 2.145 Usd, el cual cayó en el año 2002 a 1.798 Usd; la tasa de desempleo aumentó del 7.8%, en 1995, al 18% en el año 2002; asimismo, el gasto social en vivienda se redujo del 0.5% del Pib en 1991, al 0.3% del Pib en el año 2002; y un último indicador corresponde con el gasto social en agua y saneamiento, que también se redujo del 0.3% del Pib, en 1991, al 0.3% del Pib en el año 2002.

Las formas de la gestión urbana

Con la década de los años 90 se inauguran, a su vez, nuevas lógicas de la gestión urbana, entre las cuales se pueden señalar, como las más importantes, las siguientes:

- A.** La elección popular de alcaldes, la cual marca la profundización en el modelo de descentralización a través de los procesos de planeación y gestión local, pasando a procesos temporales definidos y planes programáticos de cuatro años, expresados en los planes de desarrollo municipal¹²;
- B.** El avance en materia de planeación municipal, al establecer no solamente los mencionados planes como instrumentos de la gestión municipal, sino incorporando, desde 1998, los Planes de ordenamiento territorial¹³ -Pot-, lo cual ha permitido reincorporar la

¹¹ El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en las Recomendaciones para Colombia 2003, exhorta al Gobierno frente a las políticas económicas y sociales "... a desarrollar una política consistente para disminuir la brecha de inequidad existente en el país y asegurar que se adopten todas las medidas necesarias para lograr una disminución de los índices de analfabetismo y desocupación, y un aumento en el acceso a la salud, la educación y a la vivienda", Bogotá, marzo 2003.

¹² Regulados desde la Ley de Reforma Urbana o Ley 9 de 1989.

¹³ Concebidos por la Ley 388 de 1997, con manejo a diferentes escalas, los cuales incorporan la noción de planes zonales, planes parciales, planes maestros, entre otros.

noción de desarrollo físico espacial y urbano en los procesos de planeación municipal;

- C. Un fuerte impulso al consenso de Washington y el Fmi, con la cultura de privatización (mercantilización) de lo público, a través de la venta de la mayor parte de los activos públicos, como las empresas de servicios públicos, entregando a particulares las responsabilidades del Estado y permitiendo, por tanto, la aparición de nuevas problemáticas¹⁴.
- D. La profundización de una cultura impositiva del manejo fiscal, como alternativa a la captación de nuevos recursos, y no al impulso de nuevas dinámicas productivas que generen empleo productivo y, por tanto, nuevos ingresos al Estado y los municipios.

Asimismo, las nuevas formas de la gestión urbana han impactado la capacidad de organización, movilización y protesta social de la población colombiana y de diferentes sectores de la sociedad; capacidad que se ha visto disminuida por la agudización del conflicto interno, principalmente en las zonas de mayor confrontación. Como efecto de la descentralización municipal y urbana, se ha pretendido atomizar la protesta y reducir los conflictos urbanos a territorios homogéneos¹⁵, como mecanismo de control gubernamental a la protesta social, asumiendo que cada uno expresa una condición desigual. Esta forma de actuación estatal ha generado la atomización de los conflictos y de la movilización social, que se refleja en la ausencia de procesos de unidad y en la debilidad de la organización social.

En síntesis, el enfoque, o método, con los cuales operan los nuevos sentidos de la gestión y la planeación urbana han permitido relegitimar el Estado en lo local, reafirmar su control social sobre el territorio, y normalizar las nuevas relaciones entre éste y los grupos sociales (RINCÓN, 2001).

La planeación y el urbanismo

Durante los últimos 40 años, la actuación pública mostró debilidades significativas para formular políticas consistentes en relación con la ocupación de territorio, el manejo del suelo y el desarrollo urbano. Esta actuación ha sido desarticulada y discontinua, un conjunto disperso de programas sectoriales que desconocieron la dimensión territorial, y que tenían objetivos individuales que no armonizaban entre sí. Se generó una crisis en la relación entre el Estado y los agentes privados, con respecto a la orientación del desarrollo urbano, la cual se caracterizó por una acción pública muy débil, con actuaciones de los particulares en amplia libertad. Se consolidó un modelo de desarrollo urbano en donde no ha habido una política territorial, presentándose un desajuste permanente con las

¹⁴ Como ejemplo, está la modificación de las tarifas de servicios públicos domiciliarios y la eliminación de subsidios cruzados, o los nuevos esquemas de estratificación socioeconómica que se plantean predio a predio, entre otros.

¹⁵ Es decir, desde la lectura estatal, las luchas reivindicativas de la población están confinadas a un territorio homogéneo y es allí donde se han de resolver, a pesar de ser problemas comunes a nivel urbano o regional, como son servicios públicos, impuestos, equipamientos e infraestructura, entre otros.

formas de crecimiento urbano. Tampoco se han definido los roles de los agentes sociales y sus formas de actuación en la ciudad, dejando en manos del mercado la regulación y manejo del suelo urbano, y sus formas de intervención.

La política del Estado, frente al territorio, las ciudades y la vivienda misma, se ha adelantado, siempre, como un conjunto de programas sectoriales basado en el montaje de sistemas de financiación. Estos elementos han permitido consolidar rasgos especulativos en el modelo de desarrollo urbano, sin contraprestación para con la ciudad, generando la libertad de la actuación de los agentes privados, derivando en un esquema de desarrollo urbano inequitativo e insolidario entre la ciudad y la propiedad, que no ha sido confrontado por la acción pública ni por el planeamiento ni el urbanismo.

Esta situación obligó al Estado a retomar el control del desarrollo de las ciudades. Ello produjo un primer consenso, en los primeros años 90, acerca de la necesidad de generar un nuevo esquema de planeación urbanística, que requiera desarrollar un nuevo marco de principios que sustentaran un cambio sustancial en las actuaciones de los agentes públicos y privados, con principios y reglas que condicionaran su accionar, ya que, hasta ese momento, las formas de actuación habían respondido a las lógicas particulares de cada agente, sin un marco común, ni un acuerdo estratégico.

La Planeación ha sido cuestionada, en cuanto a su vigencia, en medio del surgimiento de la ideología neoliberal en el mundo. “Los planes de antaño se volvieron ideológica, financiera y políticamente, imposibles en el contexto de los procesos de modernización del Estado emprendidos en los últimos años” (RINCÓN, 2001). Sin embargo, a partir de los años 90, se identifican dos situaciones concretas que son la crisis de la planeación y el surgimiento de la gestión.

La primera reconoce cómo, desde la década de los 80s, empezó la *crisis de la planificación*, en términos de su excesiva rigurosidad analítica y rigidez procedimental, lo cual exigió cambios en sus formas de concepción y operación. Por tanto, y en segunda instancia, aparece la gestión como un concepto fundamental, en el cual la planeación pasa a un segundo plano, al tiempo que la gestión se eleva a un concepto más apto para orientar la tarea de conducción social y política de los territorios en la actualidad cambiante e inestable.

Es a partir de ello que se retoman con fuerza los Planes de Ordenamiento Territorial, como un instrumento específico de ordenamiento urbano, que reconoce la incapacidad de los anteriores instrumentos para orientar el desarrollo y la planeación física de la ciudad. Es un instrumento que incorpora los principales avances de la planeación urbanística internacional en los campos de la planeación y gestión urbana, la gestión del suelo, con sustento jurídico y técnico acorde con exigencias del desarrollo contemporáneo y con la constitución de 1991. Ello permite establecer que las condiciones actuales de la planificación urbanística en Colombia se encuentran en otro estadio de su evolución (SALAZAR Y DEL CASTILLO, 2001). Desde entonces, las normas representan el último elemento de control del desarrollo urbano del cual dispone aun la administración municipal, que redujo cada vez más su actuación en la ciudad.

El efecto de que la planeación urbanística no haya abordado la reflexión y solución al manejo del suelo y del territorio, a través de la regulación de los

derechos y deberes urbanísticos, es decir, la participación en las plusvalías, la corrección de inequidades producidas por la planeación y la distribución inequitativa de cargas y beneficios entre propietarios, los mecanismos para la obtención del suelo afectado al uso público y el pacto social y ciudadano solidario y obligante con la ciudad, hizo prevalecer la inequidad, la gestión individual, la apropiación privada del esfuerzo social y la responsabilidad exclusiva del municipio con las cargas del desarrollo urbano, que ha llevado a una situación de grandes precariedades y desigualdades en la producción del espacio urbano.

Con la nueva figura de planeamiento introducida por la ley, a través de los Pot, el cambio principal busca incorporar el territorio como factor de desarrollo, tratando de armonizar su ordenamiento con objetivos de desarrollo social, económico y ambiental. Implica reconocer y dar importancia a factores como: el papel creciente de las ciudades y los sistemas urbanos; los objetivos sociales, económicos y ambientales, que hagan realidad la transformación del medio físico, el medio ambiente y la oferta de condiciones de habitabilidad; el uso racional, equitativo y sostenible del territorio que demanda la concertación de objetivos y la previsión de acciones a mediano y largo plazo; asimismo, aparte de los procesos de urbanización, también conciernen aspectos relativos al medio ambiente, la habitabilidad, la productividad de la ciudad, la convivencia ciudadana y la inclusión social, al igual que otros aspectos del desarrollo urbano referidos al urbanismo público.

Sin embargo, Colombia aun no ha consolidado un esquema o sistema de planeación urbanística coherente con las exigencias del desarrollo de las ciudades (SALAZAR, 2001:131-155), ni una verdadera cultura del urbanismo, concebida como una forma de entender la ciudad y actuar sobre ella, tanto desde el Estado como la sociedad y sus distintos agentes sociales.

Contexto general de la situación de Bogotá

Bogotá es una ciudad que contaba, para el año 2005¹⁶, con 7.185.889 habitantes (DANE, 2004). Como región metropolitana¹⁷ se espera que, para el año 2010, la población alcance los 11.000.000 de habitantes (DAPD, 2000). Es decir, que, en un umbral de menos de 5 años, esta área concentrará el 20% de la población total de Colombia y el 30% de la urbana.

Las cifras que se presentan sobre la ciudad son generalmente optimistas y presentan los “avances” de ésta, aunque los problemas estructurales están lejos de ser resueltos. Muchas veces no se consideran, por el contrario, se ocultan. Un paneo rápido de cifras proporcióna algunas luces para entender, en primera instancia, las problemáticas presentes:

Bogotá es la ciudad con el mayor número de desempleados del país, con una tasa del 15,4%, a junio de 2004, frente a una tasa del 14,2% nacional (DANE, 2004:5); es, a su vez, la ciudad con la mano de obra más barata de Colombia. Se

¹⁶ El Pot de Bogotá previó en el año 2000 que la ciudad, al año 2010, contara con 1.500.000 nuevos habitantes, producto del crecimiento vegetativo y los procesos migratorios a la ciudad.

¹⁷ Bogotá más 17 municipios circundantes conforman lo que se ha denominado el área metropolitana, aunque esta figura no tiene un carácter mandatario, al no ser una entidad político administrativa, aunque se desarrolla de manera funcional.

erige como la sexta ciudad en población de América Latina, después de ciudades como México DF., Sao Pablo, Buenos Aires y Río de Janeiro. Es un buen centro conector, dado que es centro geográfico del continente, está a una hora del atlántico y los países del caribe y el pacífico. Adicionalmente, es la puerta de entrada a los mercados de Sudamérica. Cuenta con el segundo aeropuerto por carga transportada, el segundo por número de movimientos y el cuarto por transporte de pasajeros en Latinoamérica. Bogotá ocupa el puesto 13 del *Ranking de Ciudades para los Negocios 2005*, entre las 40 principales ciudades de América Latina, según la metodología aplicada por la revista “América Economía” (n° 299).

Por otra parte, el 52% de la inversión extranjera del país se concentra en Bogotá, principalmente en la industria manufacturera (15%), servicios financieros (24%), servicios públicos (4%), transporte, almacenamiento y telecomunicaciones (9%). Bogotá cuenta con una inversión extranjera promedio de 315 dólares por persona. Un Bogotano genera 1,4 veces el Pib per cápita, comparado con el resto de colombianos. Aunque, cerca de la tercera parte de sus habitantes se encuentran en la pobreza (1.241.722 personas, 17,3%), o en la miseria (480.898 personas, 6,7%), correspondiendo a estratos socioeconómicos de población 1 y 2 (DNP, 2004).

Sin embargo, el índice de calidad de vida, para toda la población de Bogotá, tiene un puntaje de tan sólo el 66 por ciento, con una tasa de analfabetismo del 4,5 por ciento, un millón setecientos mil de sus habitantes que no tienen afiliación a sistemas de protección social en salud, a pesar de que Bogotá es líder en la prestación de servicios médicos especializados a nivel regional. En los últimos diez años, Bogotá ha mejorado la calidad de atención a madres embarazadas y niños recién nacidos, tanto que la tasa de mortalidad en menores pasó de 25,6 a 15,04 por cada cien mil nacidos vivos, pero aun mueren 63 madres por cada cien mil niños nacidos vivos, según la Secretaria distrital de salud (2004). La cobertura en vacunación bajó en los últimos tres años del 90 al 78,5 por ciento, especialmente en polio, al descuidarse como política pública de atención y prevención en salud (SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD, 2004).

Por su parte, las cifras de coberturas de servicios públicos domiciliarios para Bogotá, en el año 2004, eran: en materia de agua potable del 98%, de 90.1% a nivel de alcantarillado – de aguas negras-, 100% a nivel de energía eléctrica, de 99% a nivel de recolección de residuos sólidos, 73.8% en gas natural, la telefonía domiciliaría fija era del 34%, y el acceso a Internet tan solo del 14%. En áreas de parques locales y barriales sólo se cuenta con un promedio de 4 m² por habitante, presentando condiciones diversas, especialmente en localizaciones centrales de la ciudad (de 2 a 14 m²) (ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, 2005).

Por otra parte, el crecimiento urbano acelerado de Bogotá continúa sobre las áreas agrícolas productivas del área metropolitana, desbordando el perímetro urbano. Asimismo, es Bogotá quien provee de acceso a agua potable, energía eléctrica y telecomunicaciones al área metropolitana. Le brinda los servicios y la infraestructura de carácter metropolitano para el desarrollo de las actividades de sus habitantes, como, también, la provee de oportunidades de educación y empleo, entre otros.

Por ello, un problema fundamental, que Bogotá y los municipios cercanos deben atender, es la definición clara de un proyecto de ciudad y región, como área metropolitana, o bajo otra figura, que permita compartir responsabilidades a partir de las fortalezas y debilidades, más aun cuando Bogotá cada día agota sus áreas urbanizables y, de hecho, las extenderá sobre los municipios vecinos. Hoy en día, el área de Bogotá es de 173.200 ha., restando por urbanizar menos de 10.000 ha., lo cual sucederá en menos de diez años (DAPD, 2000). A ello hay que sumarle los procesos de acaparamiento de tierras urbanas, y de expansión disponibles, por terratenientes urbanos y grupos paramilitares que elevan los costos del suelo.



Ilustración 1. El agotamiento del suelo urbano ha generado el crecimiento de la ciudad en los municipios vecinos (ayuntamientos). En este caso, un proceso de conurbación con el Municipio de Soacha al sur occidente de la ciudad.

(Fuente: Carlos Torres, año 2004)

Un fenómeno que se viene presentando, y que no se puede dejar pasar, es el alto número de población desplazada que llega a Bogotá. Que, si bien se remonta a la denominada época de la violencia en los años 50, son los procesos de más reciente aparición, desde finales de los años 80 y, sobre todo, en los años 90, por efectos del conflicto interno que se vive en Colombia, los que generan este fenómeno de atracción poblacional a la ciudad. El número de desplazados por la violencia generada por la agudización del conflicto interno en Colombia, entre 1985 y 1998, que han llegado a Bogotá, principalmente a los cinturones de miseria en los barrios de origen informal, es de 327.555 pobladores (CODHES,

1998). Estudios más recientes (DAPD, 2004), señalan que a Bogotá habían llegado al año 2004 un número de 558.140 desplazados, agrupados en 118.628 familias.

La administración de la ciudad de Bogotá reconoce que, para diciembre del año 2004, el 45.1% de las familias desplazadas, que se encuentran en la ciudad, viven en condiciones de hacinamiento crítico, con ingresos que no superan los 100.000 pesos mensuales (1/4 parte del smmlv equivalentes a 42 Usd) para más de la mitad de los grupos familiares. El 79% de los bajos ingresos que perciben se destina al pago del canon de arrendamiento y alimentos. El 54 % de estas personas tiene menos de 20 años, y el 30% menos de 10 años. Las mujeres constituyen el 51% de la población desplazada, ejerciendo, en el 52% de los casos, como cabezas de familia (DAPD, 2004).

De otra parte, la organización socio-espacial de la ciudad sigue marcada por la segregación, con claras diferenciaciones entre el norte y el sur. A ello, hay que agregar los procesos recientes de densificación en áreas residenciales y la aparición de nuevos procesos de ocupación del territorio urbano, a través de fenómenos como la re-densificación urbana, procesos de gentrificación, acciones de promoción inmobiliaria a partir de intervenciones de renovación urbana, todos ellos como acciones rentísticas que excluyen a la población de bajos ingresos.

El modelo de desarrollo propuesto sobre el cual se configura la ciudad de Bogotá

Colombia es un país que está determinado por el modelo de desarrollo asociado al modo de producción capitalista, y, con éste, a su etapa más desarrollada, el neoliberalismo. Bogotá no es la excepción, por el contrario, es el referente del avance del modelo en el país. Este modelo se refleja en todos los ámbitos de la vida de la ciudad, tanto los públicos como los privados, y generan, a su vez, una visión territorial que se construye a través del Pot¹⁸, espacializando un modo de producción que basa todo su crecimiento y progreso en las fuerzas del mercado.

En materia de planeación y ordenamiento urbanístico, el Pot es elaborado en el año 1999, y aprobado¹⁹ con una vigencia hasta el año 2010. Los componentes primarios del modelo propuesto por el Pot, para el área de Bogotá, estaban constituidos por el medio natural, el área urbana y el suelo rural, que requieren ser ordenados como estructuras complementarias pero reconocidas en sus particularidades específicas. El modelo propone un área urbana continua, compacta y densa, ordenada de la escala metropolitana a la local, que contempla:

- A. Un conjunto de centralidades de diferente jerarquía, compuesto por un centro metropolitano y una serie de centralidades de escalas menores que estructuran los tejidos urbanos.
- B. Un sistema de áreas protegidas y espacios libres que permite la conservación e integración a la ciudad, como componentes básicos, del espacio público urbano, de los principales elementos ambientales, en forma de corredores ecológicos sobre los cauces y

¹⁸ Plan de Ordenación Territorial.

¹⁹ Decreto 619 de 2000. Por el cual se establece el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

cuerpos de agua que permiten la unión de los dos principales elementos de la estructura ambiental: los cerros y el río Bogotá.

- C. Un sistema de movilidad urbana formado por los principales corredores de transporte público urbano y de relación con la región, estructurado a partir del sistema de buses por troncales, la primera línea de metro y otros corredores principales de transporte público urbano e interurbano (DAPD, 2000:6-7).



Ilustración 2. Se insinúa una parte de la mancha urbana que entrelaza tejidos urbanos de origen formal (planificados) y tejidos informales, fundamentalmente de carácter residencial. El Plan de Ordenamiento Territorial denomina este fragmento de ciudad como Ciudad Sur.

(Fuente: Carlos Torres, año 2006)

Asímismo, el modelo de ciudad propuesto por el Pot plantea un modelo integral de desarrollo, en el que se establecen las directrices y mecanismos necesarios para lograr un aprovechamiento territorial equilibrado, equitativo y eficiente. Bajo este concepto se contemplaron seis tipos de tratamientos, para ordenar tanto la ciudad existente como la prevista para 10 años:

1. Conservación de los sectores construidos que se preservan en buen estado.
2. Consolidación de los sectores construidos que permitan densificación.
3. Mejoramiento de los barrios marginados.
4. Renovación de los sectores urbanos deteriorados.
5. Desarrollo ordenado de las zonas de expansión.
6. Protección de la estructura ecológica principal (DAPD, 2000:6-7).

Sin embargo, la implementación de este modelo tampoco ha logrado resolver los problemas estructurales de la ciudad, como el desarrollo de la informalidad urbana en todas sus manifestaciones (física, económica, social y jurídica), las cuales se mantienen y tienden a profundizarse debido al aumento de la brecha entre pobreza y riqueza, sumado a los fenómenos como el aumento del número de desplazados que llega a la ciudad, el aumento del número de desempleados, el acumulado de los problemas no resueltos en materia de infraestructura barrial y local, así como las nuevas condiciones y tarifas establecidas para el acceso y disfrute de los servicios públicos domiciliarios. Esta concepción de la planeación, que se plasma, a su vez, en una visión de ciudad, se ha venido manejando desde los años 60, y continúa generando problemas estructurales en el crecimiento urbano, al estar determinando el conjunto del desarrollo urbano a la racionalidad del mercado en exclusiva.

El modelo propuesto, por el ajuste al Pot, a fines del año 2003²⁰, revisa la base conceptual del formulado en el año 2000 y lo reestructura sobre una base eminentemente económica, donde sitúa, nuevamente, el modelo de la ciudad sobre un modelo de desarrollo exclusivamente económico, al cual se supeditan los demás aspectos. En su ajuste, se propone promover el equilibrio y equidad territorial en la distribución y oferta de bienes y servicios a todos los ciudadanos, alcanzando, como objetivos, la disminución de los factores que generan pobreza y vulnerabilidad urbana, como la degradación ambiental, la segregación socio espacial, la falta de cohesión social y espacial, la priorización de inversión pública en las zonas más vulnerables. También plantea generar suelo urbano para la Vivienda de interés social –VIS–, generar programas de dotación de equipamientos y mejoramiento integral en áreas deficitarias, reasentar población localizada en áreas de alto riesgo, y promover la inclusión de las variables sociales en los instrumentos y procesos de planificación (DAPD, 2003: 4- 5).

Son la sumatoria de actuaciones sobre la ciudad, conectadas a los planes de desarrollo y las formas de planeación, los que han generado que el crecimiento urbano de la ciudad se halla configurado mediante la superposición de dos modos de producción, el formal y el informal, los cuales basan su racionalidad en formas diferenciadas de mercado, incidiendo negativamente en la habitabilidad y en las condiciones de vida de la mayoría de la población urbana. Baste con observar que los desarrollos de origen informal han aportado un peso importante al crecimiento de la ciudad. Según cálculos realizados por el Pot, que toman como promedio once años, la proporción de este tipo de desarrollos, hasta el año 2000, representan el 44,06% del crecimiento total de la ciudad (DAPD, 2000).

Así, el modelo de ciudad, basado en la política neoliberal, ha significado el desmonte del Estado bienestar a cambio de un Estado regulador de mercado. Este modelo, que ya opera en Bogotá, ha efectuado la transferencia de la responsabilidad pública al sector privado en materia de servicios públicos (privatización de las empresas de electricidad, telefonía, gas natural, aseo, y transporte), en materia de servicios sociales (imposición de un modelo de privatización de la salud y la educación), en la venta de activos públicos y su supuesta reinversión para la atención de las necesidades sociales que siguen

²⁰ Decreto 469 de 2003. Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

aumentando. En esta misma dirección, el nivel central del Estado ha efectuado la entrega de concesiones viales, y servicios aeroportuarios, al igual que la venta de la banca pública y el saneamiento de la privada con dineros públicos.

Ello ha significado la apertura al mercado global, sin ningún tipo de restricción, generando la atracción de capitales multinacionales. Con ello, la economía se ha terciarizado, a lo cual se suma la reducción de los salarios y pérdida del poder adquisitivo del dinero.

Procesos recientes de transformación

Bogotá es una ciudad que está cambiando, y así lo reconocen quienes la han venido analizando a lo largo de los años. Las principales transformaciones, que se desarrollan desde los años 90, son: una mejora en la gestión urbana, con avances en los temas de descentralización local y participación ciudadana que, de manera simultánea, han permitido construir ciudadanía o cultura ciudadana; asimismo, se reconoce y, ante todo, es evidente, la actualización de obra pública en materia de infraestructura (movilidad: vías, ciclo rutas), equipamientos de carácter metropolitano (bibliotecas, colegios, parques), y construcción de espacio público (parques, alamedas, andenes, arborización).

La *gestión urbana* hay que entenderla como un proceso continuo que se inicia, de manera simultánea, con la promulgación de la nueva constitución en el año 1991. Donde se reconoce un esfuerzo continuado de actuación de la ciudad, indistintamente de los gobernantes y filiación política que éstos han tenido. Ello ha permitido ir construyendo, de manera colectiva, una percepción, una visión, sobre el tipo de ciudad que ha de ser Bogotá. Un primer aspecto, que contribuye en esta condición, es la elección popular de alcaldes, lo cual garantiza unos periodos de gobiernos estables²¹ y el cumplimiento de unas metas de corto plazo a través de los planes de desarrollo económico, social y de obras públicas, situación que, anteriormente, no era manejable, dada la poca continuidad de los alcaldes²². Esta perspectiva permite impulsar tareas de ordenamiento de su estructura de gobierno y formular un nuevo estatuto orgánico para la ciudad. También propicia ordenar y sanear las finanzas públicas, de forma tal que Bogotá, en el año 2005, tenga una calificación triple A, por las firmas calificadoras de riesgos crediticio Duff and Phelps, Fitch y Standar and Poor²³, situación que le ha garantizado a la ciudad contar con cuantiosos recursos para inversión pública que van más allá de soportar los costes de operación²⁴ (SECRETARIA DE HACIENDA, 2005).

Entre los avances de la gestión urbana, también se hace necesario reconocer dos aspectos fundamentales. Por una parte, la descentralización de la ciudad, al establecer la figura político administrativa de las localidades con una

²¹ Hasta el año 2003 eran de tres años, y a partir del año 2004 son periodos de gobierno de cuatro años.

²² La duración del periodo de gobierno de los alcaldes de Bogotá, antes de la adopción de esta medida, era de siete meses en promedio.

²³ A diciembre de 2002, el indicador arroja un nivel de cumplimiento de 85,71%

²⁴ Actualmente se invierte el 70% del presupuesto y sólo el 30% restante va a funcionamiento, según análisis del presupuesto de la ciudad efectuado por la Secretaria de Hacienda en el año 2005.

autonomía relativa, que le permite asumir funciones del ámbito local y contar con un presupuesto de inversión²⁵. Descentralizando tareas que, antes, eran manejadas de manera concentrada y simultáneamente, permitiendo un juego político de los actores sociales en estos escenarios de la ciudad. El segundo aspecto corresponde a la ampliación de los procesos de participación ciudadana, a través de formas organizativas establecidas por la ciudad y la Ley 142 de 1994, o ley del plan, que obliga a generar mecanismos y espacios de participación en todos los niveles de planeación y decisión de lo público. Para el caso de Bogotá permite una mayor participación en la elaboración de los planes de escala metropolitana (Plan de desarrollo, Pot, Planes maestros), pero, a su vez, permite y obliga a generar estos espacios en los planes locales y sectoriales. La ampliación de la participación ha sido un componente importante del esquema actual de gestión de la ciudad, que aún reclama más espacio y una mayor profundización, que permita alcanzar que los aportes lleguen al nivel de toma de decisiones y la construcción de presupuestos participativos, como ya lo han conseguido otras ciudades²⁶.

Otro punto importante en el proceso de gestión de la ciudad, sobre el cual no existe consenso, ha sido la *política de privatización de lo público*, que ha significado procesos de mejoría en algunos aspectos pero, simultáneamente, se ha generado el detrimento patrimonial de la ciudad. En el primer caso, la privatización de los servicios públicos domiciliarios, como la recolección de basuras, el suministro de electricidad y el gas natural, han significado el aumento de las coberturas de los mismos, alcanzando niveles cercanos al 100%. Asimismo, se encuentra la eliminación del monopolio de la ciudad sobre la telefonía fija, que ha permitido el ingreso de nuevas empresas prestadoras del servicio. Sin embargo, no ha ocurrido la misma situación con la privatización del sistema de salud pública, que ha generado una crisis en todo el sistema público, principalmente los hospitales, llegando a su cierre²⁷ en favor del aumento del sistema privado, con costos para su acceso que no son alcanzables por el conjunto de la población. Ensayos similares se han venido explorando a nivel de la educación, a través de la entrega, en concesión, de colegios, como también en programas de atención social a nivel de niños y jóvenes (comedores y jardines infantiles), programas a la población vulnerable (albergues, mecanismos de atención prioritaria), o los parques públicos (parque El Salitre, parque Timiza), impulsando su privatización.

En relación al segundo aspecto, relativo al detrimento patrimonial de la ciudad, se plantea que se le han entregado al mercado bienes y servicios altamente rentables, de los cuales la ciudad no ha obtenido una ganancia real, y sí ha comprometido su futuro. En ello, está la venta de la mayor participación accionaria de la empresa de energía de la ciudad, de la empresa de telefonía, del sistema de transporte masivo Transmilenio, el sistema de recolección de residuos sin procesos de reciclaje, entre otros. Han sido evidentes las utilidades obtenidas por los nuevos propietarios de estos bienes y servicios, superando las expectativas

²⁵ Se distribuye el 10% del presupuesto total de la ciudad para las 20 localidades con base en el número de población y el índice de necesidades básicas insatisfechas.

²⁶ Ver el caso de las ciudades del Brasil, en particular Porto Alegre.

²⁷ Hospitales como el San Juan de Dios, el Materno Infantil, el Lorencita Villegas, la clínica Fray Bartolomé de las Casas, por mencionar algunos que han sido cerrados y liquidados.

formuladas en los procesos de negociación para éstos, lo que ha llevado a plantear, por sectores críticos de la gestión de la ciudad, la necesidad de renegociar estas ventas y actuaciones públicas.

Por otra parte, son de resaltar los esfuerzos adelantados por la ciudad en materia de actualización de la *infraestructura y los equipamientos de carácter metropolitano*, así como los esfuerzos por construir espacio público y cultura ciudadana. Nos referiremos a continuación sobre ellos.

En primera instancia, está la actualización de la infraestructura de la ciudad, principalmente en el ámbito metropolitano, con algunas actuaciones en el ámbito local. El proyecto de mejoría de la movilidad en la ciudad ha significado el trabajo simultáneo en varios frentes: el retroceso funcional de la malla vial arterial de la ciudad, a través de completar corredores viales previstos desde los años 60. La implementación del sistema integrado de transporte masivo – Sitm- , cuyos mayores logros son la implementación de Transmilenio²⁸, y una extensa red de ciclo rutas²⁹ en la ciudad. Vale la pena no dejar pasar por alto el plan maestro de parqueaderos públicos, que busca eliminar el abuso sobre el uso del espacio público vehicular y peatonal que, sumado al programa de Pico y Placa³⁰ para vehículos privados y para el parque automotor de servicio público, tiene como objetivo descongestionar la movilidad en la ciudad y disminuir los tiempos de desplazamiento. Estos programas han tenido un relativo éxito, dado que el aumento del parque automotor es mayor que el de construcción de nueva vialidad, sumado a la no desaparición del parque automotor viejo y, en muchos casos, ya obsoleto, así como la lentitud en la implementación del sistema de movilidad pública para la ciudad.

A nivel de *equipamientos públicos*, la ciudad acumulaba un atraso significativo, ya que éstos no crecieron en la misma proporción que lo ha hecho la población, haciendo que la capacidad instalada fuese insuficiente de manera permanente. Mediante un plan ambicioso la ciudad construyó, de manera descentralizada, tres grandes bibliotecas públicas e implementó un sistema de bibliotecas públicas que integra todas las escalas, desde la gran biblioteca metropolitana hasta la biblioteca de barrio (Red de bibliotecas públicas de Bogotá). Una actuación similar se presenta a nivel de parques públicos, con lo cual la ciudad recupera áreas subutilizadas ya existentes de escala metropolitana, genera nuevos parques. Este proyecto logra alcanzar el nivel de barrio con la propuesta, bastante conocida, denominada “parques de bolsillo”³¹. Vale la pena hacer referencia, también, a la construcción de nueva infraestructura educativa

²⁸ Es un sistema de metro ligero de superficie con estaciones y vagones articulados de dos cuerpos (buses) que tienen carriles exclusivos a través de líneas tróncas.

²⁹ En la actualidad la sumatoria de todos los kilómetros permanente de ciclo ruta da cuenta de 300 kilómetros habilitados en toda la extensión de la ciudad.

³⁰ Programa de restricción vehicular, en las horas más congestionadas, para los vehículos públicos y privados según el número de la placa. Este programa lleva varios años en funcionamiento desde la alcaldía de Antanas Mockus.

³¹ Hace parte del programa Obras con saldo pedagógico que, principalmente, ejecutó obras con las comunidades en barrios con déficit, que incluían obras de mitigación a fenómenos de vulnerabilidad, vías de acceso, redes matrices de acueducto y alcantarillado, pasos peatonales, parques de barrio y equipamientos de nivel comunitario a escala barrio.

para atender los niveles de educación básica y media vocacional, en la cual se han construido nuevos colegios, algunos de los cuales se han entregado en concesión. La ciudad adelanta, para el año 2005, un Plan maestro de equipamientos educativos.



Ilustración 3. Las últimas administraciones han efectuado procesos de actualización de equipamientos colectivos y ante todo labores de reforzamiento estructural, dada la condición de riesgo sísmico de la ciudad de Bogotá. La foto muestra un colegio en el barrio El Pesebre en la localidad de Rafael Uribe.

(Fuente: Carlos Torres, año 2006)

Otro de los grandes logros para la ciudad ha sido la recuperación y construcción del Espacio Público, inicialmente, mediante la intervención del ya existente, efectuando programas de recuperación y adecuación (Plaza san Victorino, Plazas Publicas, Paseo de la Carrera 15) ante los procesos de ocupación, por parte de los vendedores. Por otra parte, la construcción de nuevos espacios públicos inexistentes en la ciudad (Alameda el Porvenir, puentes peatonales, Eje ambiental y cultural Av. Jiménez, Parque del Renacimiento, Parque Tercer Milenio). Todo ello, ha permitido configurar el sistema de espacio público de la ciudad, que incluye el componente ambiental (estructura ecológica principal, la clasificación de Parques y áreas de protección ambiental, parques de escala regional, parques metropolitanos, parques de escala zonal, parques de escala vecinal, parques de bolsillo, protección de cuerpos de agua, bosques y fauna). Para el año 2005 ha avanzado hacia la implementación, también, de un Plan maestro de espacio público para la ciudad, con la definición de una autoridad única para su manejo y administración.

Problemas no resueltos y contradicciones presentes

Al observar la otra cara de la moneda, de la realidad de Bogotá, se encuentran los problemas no resueltos con altos niveles de complejidad, varios de ellos en un estado crítico. Ello obedece al resultado de una ciudad diseñada con criterios excluyentes, de la cual surgen dos o más urbes: la planificada oficialmente, y que responde a la fase actual del modo de producción capitalista, y la que, simultáneamente, los pobladores diseñan, construyen y habitan, palmo a palmo, ante la inexistencia de alternativas reales de acceso al mercado formal del empleo, la vivienda, el espacio público, los servicios de bienestar social, entre otros.

Como se señala en los documentos oficiales de Bogotá, para el año 2004, la ciudad esta viviendo una crisis social de una enorme magnitud, al encontrarse más de la mitad de la población bajo la línea de pobreza³². Ello evidencia lo que se ha venido insistiendo en los últimos años, desde algunos sectores, y es la poca o nula atención al componente social de la ciudad, al hacer la administración énfasis exclusivo en lo físico espacial como factor de cambio.

Los principales problemas están en los temas de superación de la pobreza y la miseria, empleo, vivienda, acceso a servicios sociales, participación comunitaria, violencia urbana, movilidad urbana, aumento de la segregación socio-espacial, y la dificultad de acceso a equipamientos urbanos y comunitarios, como los más destacados.

La atención a lo social. Aumento de pobreza y miseria.

Como se indicó, el aumento de la pobreza se ha convertido en la mayor dificultad que enfrenta la ciudad, dado que la no atención y el aumento constante de esta problemática demuestran, claramente, la forma de exclusión permanente a que se han visto sujetos los sectores de población de más bajos ingresos. No basta con resolver lo físico espacial, pues si bien los indicadores que se evalúan, con base en estos factores, han mejorado³³, no ha sido así en los componentes ligados al desarrollo humano y la calidad de vida.

Cada día son mayores las dificultades que enfrentan los más pobres para poder acceder a los sistemas de salud y educación, los programas de bienestar social para la atención a niños, jóvenes, madres gestantes y adultos mayores, dada

³² El Departamento administrativo de bienestar social –Dabs-, para el mes de agosto del año 2004, indicaba que en la ciudad de Bogotá, según el sistema de medición de línea de pobreza y línea de indigencia, que valora la evolución de la pobreza con base en los ingresos, estableció que 3.572.810 de habitantes se encuentran en situación de emergencia social, destacando que 2.232.629 habitantes, 62,48% de la población total de la ciudad, está en situación de pobreza, en tanto que 669.766 habitantes, correspondientes al 18,74% de la población total de la ciudad, se encuentran en condición de indigencia. Indicadores que contrastan con el hecho de ser Bogotá la ciudad que presenta las mejores condiciones e indicadores de desarrollo urbano a nivel de Colombia.

³³ Para el caso de Bogotá, las mediciones efectuadas, a partir del indicador de necesidades básicas insatisfechas –Nbi- elaboradas en el año 2003, que calcula fundamentalmente características físicas de las viviendas, señalan que el 7,8% de sus habitantes se encuentran en condición de pobreza, en tanto que el 1,1% en miseria, correspondiendo principalmente a los estratos socioeconómicos de población 1 y 2.

su privatización y la cada día mayor reducción de la atención directa por parte del Estado. Un reflejo adicional de la pobreza lo constituye el aumento de la población en condición de indigencia y habitando en la calle.

Como señala el presidente de la Federación comunal de Bogotá³⁴, Ricardo Agudelo, al ser preguntado sobre el tema, éste expresa:

“...me duele que hayan quedado más de 100 mil niños sin posibilidades de estudiar; que el sistema de salud que se adoptó esté excluyendo a la gente, es un sistema que sólo le favorece al sistema financiero y no al pueblo; me duele también la debilidad que tenemos para organizarnos y movilizarnos como sector popular de Bogotá, creo que nosotros podemos darnos nuestras propias formas, incluso económicas, de superar estas situaciones; me duele que cuando llegue un desplazado no tengamos un sistema de atención desde las comunidades a los desplazados, no sólo por la violencia, sino desplazados económicos”³⁵.

Empleo e ingresos

Según el Observatorio del Mercado de Trabajo de Bogotá, un estudio de la Cámara de Comercio (2005), el desempleo pasó del 15,4 por ciento en el 2004, al 13,3 por ciento para este año, la mayor cantidad de subempleados con 1.217.000, correspondientes al 33,7%; y a esto se suma que la informalidad también creció, un 9,4 por ciento, completando 1.659.000 personas, el 52,9 por ciento de los ‘ocupados’ en la ciudad³⁶. A ello hay que sumarle que Bogotá es, para el año 2005, la ciudad con la mayor cantidad de pobres de Colombia, 3.5 millones, y la que concentra el mayor número de población desplazada del país, 558.150 habitantes (CODHES, 2004). Estas situaciones, antes que disminuir, han venido aumentando. Un ejemplo claro de ello es el incremento de las actividades económicas informales por toda la ciudad, en donde se ha calculado³⁷ la presencia aproximada de 100.000 vendedores ambulantes, cada uno cabeza de hogar.

³⁴ La Federación Comunal de Bogotá es la principal red de organizaciones que tiene la ciudad, la cual está compuesta por 20 Asociaciones de Juntas de Acción Comunal de las 20 localidades de Bogotá, es decir 1.734 Juntas de Acción Comunal. En la actualidad, hay afiliadas a la organización cerca de 750 mil personas, con cerca de 23 mil líderes. El objetivo de esta Federación, creada hace 12 años aproximadamente, es representar a los vecinos de la ciudad y la movilización de la gente en torno a la solución de sus problemas más frecuentes.

³⁵ El artículo original está en <http://colombia.indymedia.org/news/2003/03/2380.php> Federación Comunal por una Bogotá más justa [Entrevista a Ricardo Agudelo] por Sara Cifuentes Wednesday, Mar. 26, 2003 at 1:40 AM

³⁶ Afirma el estudio de la Cámara de Comercio (2005), que "Sin perder de vista que a comienzos de la década teníamos un desempleo del 22 por ciento, y que es un factor positivo que aumente el número de personas ocupadas, hay un claro deterioro de la calidad del empleo", sumado al hecho que señala que, "esta tendencia no es conveniente" para Bogotá, porque "no asegura fuentes estables de ingreso para las personas, lo cual limita las posibilidades de un crecimiento más rápido y sostenido de la economía de la ciudad".

³⁷ En estudios del Plan Maestro de Espacio Público elaborado el año 2004 por consultoría contratada por el Dapd.



Ilustración 4. Las dinámicas económicas están marcadas en la ciudad por el nivel de ingresos de la población y en esa medida el mercado se adapta a las diferentes condiciones socioeconómicas y de poder adquisitivo de la población. Aquí se observa un mercado popular sobre una vía vehicular en el occidente de la ciudad en el barrio Rincón en la localidad de Suba.

(Fuente: Carlos Torres, año 2006)

A la no generación de nuevos puestos de trabajo productivos, y la terciarización de la economía, se suma el cambio en las normativas de regulación de los mercados laborales, que la flexibilizan a tal punto de eliminar toda forma de seguridad social y limitar el pago a un reconocimiento económico sin prestaciones sociales, sin ninguna condición de estabilidad. A ello se suma la disminución de la capacidad de compra del dinero, en contraposición con el aumento permanente de los productos que constituyen la canasta familiar, así como las mercancías, bienes y servicios, que consume la población bogotana.

Ello evidencia la desigual distribución de la riqueza que genera la ciudad, la cual impacta, de manera positiva, sólo a un porcentaje muy pequeño de sus habitantes.

Guerra y violencia en la ciudad

El *conflicto armado interno* ha dejado de ser una condición exclusiva de áreas rurales y suburbanas y se ha extendido a las ciudades, manifestándose a través de factores como la llegada de contingentes de población desplazada a la ciudad, y la ocupación de áreas urbanas y de expansión no aptas para el proceso de urbanización; la permanente militarización de la vida de la ciudad, como forma de defensa y protección ciudadana, y su fortificación a través de cercos militares; el control territorial de sectores de la ciudad, por parte de los actores armados presentes en el conflicto; y la pérdida del control total del territorio urbano, por parte del Estado y el gobierno local.

El conflicto interno no se extingue y, por el contrario, cada día asume formas más sofisticadas que se instalan en el rol de la cotidianidad de la población bogotana, que se acogen como formas de adaptación al contexto, como mecanismos de supervivencia. Ello es evidente cuando se observa el afincamiento de la presencia de grupos paramilitares³⁸, el aumento de los grupos de pandillas juveniles y de formas organizadas de delincuencia común, y el incremento de asaltos, hurtos y acciones vandálicas.

Ello ha generado el continuo flujo de población desplazada, como ya se indicó, por efectos del conflicto que reclama espacios en la ciudad. A su vez, se generan procesos de movilidad intra urbanos por repartos territoriales de la ciudad entre los actores armados.

Hábitat y vivienda

El Pot precisa que, del territorio construido de la ciudad, 6.906 hectáreas fueron urbanizadas de manera “ilegal”, construyéndose en él 1.553 barrios que cuentan con 401.285 predios ocupados, aproximadamente, por 2.166.939 habitantes (ALCALDÍA MAYOR, 2000).

Esta situación permite reconocer la dimensión del déficit cualitativo del hábitat y la vivienda, en el cual se encuentran millares de familias que nunca han podido terminar totalmente su morada, o que requieren ampliarla para que todos sus miembros la ocupen en mejores condiciones, dadas las deficiencias en la calidad de los servicios públicos domiciliarios, los problemas de accesibilidad y movilidad, la ausencia de equipamientos colectivos, del espacio público, además de las deficientes condiciones ambientales. Estos déficits tienen relación directa con los niveles de pobreza de la población, a lo cual se suma la condición de hacinamiento de amplios sectores urbanos y el número de familias ocupando zonas altamente vulnerables a los riesgos geológicos. Pero, también, existen en Bogotá 400.000 familias sin vivienda propia, pagando alquiler o habitando

³⁸ Hacen presencia y actúan en la ciudad los Bloques Capital “Miguel Arroyabe” y Casanare de las Autodefensas Unidad de Colombia, desde fines de los años 90.

inquilinos –corrales-, desplazándose una y otra vez de barrio en barrio en busca de un lugar donde habitar a través de un pago más económico.

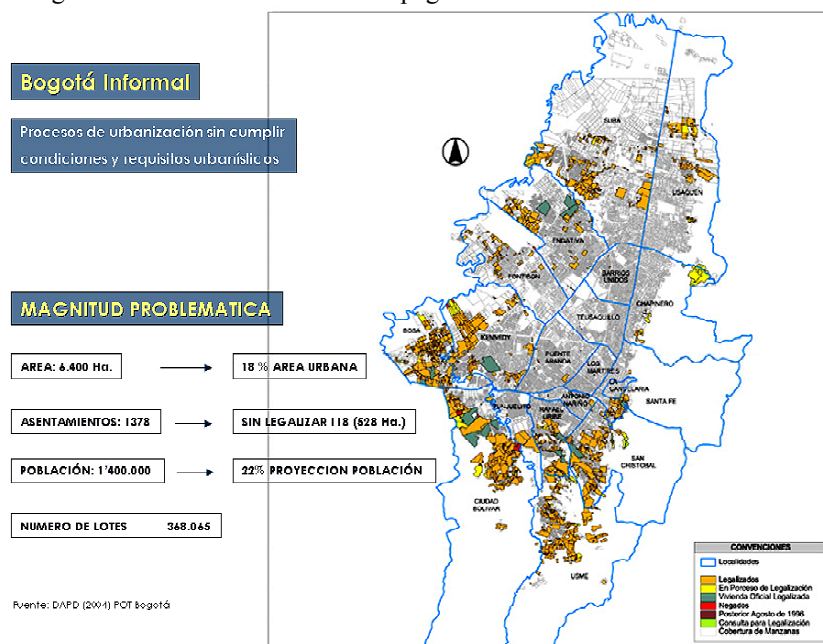


Ilustración 5. El plano identifica los barrios que aun se encuentran en proceso de legalización urbanística y cuyo origen es informal, ya sea por procesos de fraccionamiento de las parcelas por “urbanizadores piratas” o, en menor medida la ocupación de las parcelas por invasión.

(Fuente: DAPD (2004) Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.)

En síntesis, se puede decir que la ciudad acumula un déficit cualitativo, al año 2005, de más de 400.000 viviendas auto-producidas por los pobladores urbanos, y presenta un déficit cuantitativo acumulado de aproximadamente 220.000 unidades de vivienda. Así mismo, a esta problemática hay que sumar 358.000 viviendas nuevas que se requieren en los próximos cinco años para los nuevos pobladores urbanos³⁹ (DAPD, 2000).

A ésta situación debe sumarse la inexistencia de una oferta pública en materia de hábitat y vivienda para sectores de población de bajos ingresos, y un alto costo de financiación de la vivienda producida por los promotores inmobiliarios privados.

En este mismo análisis es necesario observar el mercado de vivienda formal y de suelo informal en Bogotá. En relación al mercado de vivienda formal,

³⁹ De acuerdo con las estimaciones consignadas en el POT de la ciudad -2000- Bogotá contará con cerca de 1.764.000 nuevos habitantes para el año 2010, con lo cual se prevé que, para el periodo 1999-2010, la demanda de vivienda será de 500.758 viviendas. El dato desagregado se discrimina así: 357.630 viviendas para cubrir los hogares nuevos conformados en este periodo, 55.758 viviendas para los hogares desplazados por los cambios de uso del suelo en la ciudad —especialmente de residencial a comercial— y 87.209 viviendas para suplir el déficit presentado hasta el año 1999.

el propósito del gobierno municipal es aumentar la oferta para los estratos de población pobre, habilitando nuevo suelo urbanizable como el mecanismo que permita desincentivar la producción ilegal de suelo urbano, en los cuales puedan actuar los promotores inmobiliarios privados, reduciendo el precio final de la vivienda y evitando procesos especulativos de carácter financiero. La meta para 10 años es producir suelo para 400.000 soluciones nuevas. Para ello, se establece desde la acción pública un programa que atienda esta alternativa a cargo de Metrovivienda⁴⁰. Sin embargo, las acciones que esta entidad adelanta se limitan a la compra y preparación de suelo urbano, para colocarlo a disposición del sector privado a través de invitaciones públicas. El total de soluciones que se ha podido desarrollar bajo este esquema es 34.500 viviendas en el periodo 1999-2005, a través de cinco proyectos de barrios, en dos localidades de la ciudad (METROVIVIENDA, 2004), lo cual muestra que por este mecanismo la ciudad tampoco solucionará los problemas del hábitat y la vivienda.



Ilustración 6. Asentamiento urbano de origen informal por la ocupación de parcelas mediante del mecanismo de compra a “urbanizadores piratas” en la localidad de Ciudad Bolívar al sur de la ciudad.

(Fuente: Carlos Torres, año 2004)

Este tipo de actuación ha sido el establecido por el Pot para atender la ciudad planificada, relegando los desarrollos de VIS a las áreas periféricas extremas de la ciudad, mal servidas y equipadas, segregando, aun más, la

⁴⁰ Metrovivienda es una Empresa industrial y comercial del Estado de la Alcaldía Mayor de Bogotá, creada en 1999, que promueve la construcción de vivienda social en la ciudad, en ciudadelas, con todos los servicios públicos, zonas de recreación y áreas para equipamientos.

población al apartarla de los centros de producción y del acceso a los equipamientos y servicios de carácter metropolitano y local.

Por otra parte, las explicaciones al crecimiento del mercado informal del suelo para la vivienda están determinadas, entre otros factores, por la falta de programas accesibles de vivienda social, el alto costo de la tierra urbanizada y una inversión pública inadecuada en infraestructura urbana. Se suma, a lo anterior, el hecho que evidencia que los mecanismos informales son rentables para quienes los promueven, es decir el promotor inmobiliario informal, si se puede denominar así.

La localización de vivienda informal se desarrolla, principalmente, en la periferia de la ciudad, en áreas poco o nada servidas. Las formas de acceso a la parcela son, de manera prioritaria, la compra a un promotor inmobiliario informal denominado “urbanizador pirata”⁴¹. Los procesos de ocupación, por vía de invasión u otras modalidades, no son frecuentes en Bogotá por los altos costos del suelo, lo que hace que sus propietarios, o tenedores, los controlen permanentemente, evitando esta forma de ocupación y parcelación. El valor de una parcela informal puede oscilar entre 10 y 15 Smly, siendo su área mínima de 10 metros de fondo por 5 metros de frente (TORRES, 2004).

Participación comunitaria y cultura ciudadana

Bogotá, también, es referenciada a nivel internacional por los procesos recientes de participación ciudadana y, sobre todo, por las acciones de la denominada cultura ciudadana⁴² impulsadas desde la primera alcaldía de Antanas Mockus⁴³. Los elementos allí aportados han contribuido a modificar hábitos, valores, percepciones y prácticas, a favor de una mayor corresponsabilidad ciudadana y de una mejor comunicación e interacción entre los ciudadanos, y entre éstos y el gobierno, en la esfera pública (FLÓREZ, 2005). Ello ha permitido que, a medida que el ciudadano ha observado mejoras en los resultados, ha incrementado su confianza en las instituciones, como su sentido de pertenencia y de responsabilidad con el desarrollo de la ciudad. Estos procesos de transformación cultural de la ciudad han sido incorporados en sus planes de desarrollo, así como a los procesos de rendición de cuentas y descentralización en las localidades.

Sin embargo, la planeación participativa, como política pública a nivel municipal y local, todavía es un ejercicio metodológicamente complejo, con reglas de juego poco claras y transparentes, e imprecisas en sus alcances y

⁴¹ Se denomina así a un urbanizador, no regulado por las normas legales ni las leyes del mercado, que subdivide suelo, no necesariamente apto para urbanizar y lo vende por fuera del mercado.

⁴² La cultura ciudadana se define como “el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”. De este concepto se ha desprendido un programa de cultura ciudadana orientado a propiciar el cumplimiento de normas de convivencia, aumentar la capacidad de concertación y solución pacífica de conflictos, la capacidad de comunicación entre las personas, el uso de procedimientos democráticos y de las instancias de participación.

⁴³ Periodo 1995 -1996

resultados. Adicionalmente, la vinculación de la ciudadanía es exigente en términos de requerimientos de información, capacidades y tiempo de dedicación (FLÓREZ, 2005). A pesar de que el Acuerdo 13 del 2000 establece que las decisiones adoptadas por la comunidad, a través del proceso fijado, tienen carácter vinculante, en el proceso de toma de decisiones que involucra distintos actores e instancias, ocurre algo similar a un embudo. La ciudadanía y sus organizaciones no ven reflejado, en los resultados del Plan de desarrollo local y el respectivo presupuesto de inversiones, su esfuerzo y sus ideas, ni reciben cuentas sobre la incorporación o no de sus propuestas⁴⁴.

La construcción social del territorio implica procesos activos, conscientes y permanentes de participación de la sociedad de manera organizada. Por ello, la pregunta que se hace en la ciudad es, ¿cómo eliminar la ausencia, en el desarrollo de la ciudad, del componente social y sus organizaciones?. Esta pregunta reclama una respuesta urgente, pues de ella se deriva la configuración y sostenibilidad del territorio para las generaciones presentes y futuras.

Otros problemas presentes

Es importante señalar tres problemas adicionales a las ya indicadas. Estos son: los problemas de movilidad, el aumento de la segregación socio espacial y la dificultad de acceso a equipamientos urbanos y comunitarios.

Si bien se está implementando el Sitm, a través de Transmilenio, los niveles de cobertura aún son reducidos, encontrándose grandes áreas de la ciudad aún no servidas, aunado al hecho de que este sistema no funciona en la “ciudad de ladera”, en la cual se localiza la mayor parte de la población pobre en barrios de origen informal. Ello trae, como consecuencia, la desarticulación permanente de estos territorios urbanos con el resto de la ciudad, la ciudad formal; a su vez, ello impide la adecuada conectividad interna en sus propios territorios. Estas circunstancias generan pérdidas cuantiosas de tiempo de la vida de los habitantes de la ciudad informal, que los excluye como ciudadanos, que los obliga a sobrellevar largas jornadas de camino, a pie o en vehículos improvisados, para poder movilizarse a las fuentes de empleo, al estudio y, en general, al uso de la oferta de servicios existentes, tanto públicos como privados.

Un segundo aspecto tiene que ver con el modelo actual de ciudad basado en la especulación inmobiliaria, el cual ha ampliado la segregación socio-espacial, lo que, sumado a la pérdida de protagonismo por parte del Estado, en la promoción directa de la ciudad, ha dejando en manos de actores privados la organización y consolidación de la misma, lo que ha gestado un incremento en la participación de la informalidad como forma de construir ciudad. Al mismo tiempo, la privatización de la mayoría de los servicios públicos domiciliarios, y de

⁴⁴ Señala Margareth Flórez que “...en el conocido caso de aplicación del presupuesto participativo en Porto Alegre (Brasil), existen procedimientos y reglas establecidas para la aprobación y objeción técnica de proyectos. Los funcionarios deben presentar públicamente sus argumentos a la comunidad, cuando un proyecto priorizado no es viable. Esta claridad y transparencia en la información ha contribuido a incrementar la confianza entre ciudadanos e instituciones, y ampliar la credibilidad del ejercicio”.

programas sociales básicos, ha aumentado la segregación y restricción del consumo colectivo de estos.

Finalmente, el acceso a equipamientos urbanos y comunitarios, de escala barrial y zonal, son cada vez más escasos, ya que la extensión de la ciudad y los déficits acumulados hacen que las inversiones públicas prioricen el nivel metropolitano, principalmente en las áreas planificadas formalmente. Esta situación excluye, aún más, a la población de bajos ingresos, evidenciándose en la condición infradotada de los barrios de origen informal, lo cual aumenta las condiciones de inequidad social y de justicia distributiva de lo público.

Cada vez es más evidente que el urbanismo y la arquitectura están sujetos a lógicas de mercado que, antes que pensar en las condiciones físico espaciales y soportes sociales del territorio, medidas por las necesidades de la sociedad, o por modelos acogidos colectivamente, constituye un instrumento “que se coloca” al servicio del sistema financiero, siendo éste quien determina el modelo de ciudad, la espacialidad del territorio, las condiciones de habitabilidad y calidad de vida de la población colombiana. Desde esta perspectiva, se requiere construir un proyecto compartido de Nación, Sociedad y Territorio que garantice horizontes de futuro, a mediano y largo plazo, y no sólo como respuesta a momentos coyunturales de la economía o el sistema financiero. Es decir, un proyecto de ciudad compartido.

Consideraciones finales

La reflexión, aquí presentada, es todavía un compendio de notas, cifras e indicadores, al igual que claves de lectura, que requieren ser profundizadas y clasificadas, de forma tal que permita comprender e interpretar, acertadamente, el proceso colombiano y particularmente la ciudad de Bogotá. Aunque la evidencia es aún fragmentaria e incompleta, permite avanzar algunas conclusiones que, a continuación, se puntualizan.

Es claro que el crecimiento y consolidación urbana en Colombia no han permitido reducir los problemas de pobreza y exclusión presentes. Por el contrario, han aumentado significativamente al igual que su población. Y, aunque se ha ampliado el número de equipamientos, programas e instituciones, que han permitido un mayor acceso a servicios públicos y programas sociales, no se han superado las dificultades relacionadas con la dotación y alta demanda de acceso a servicios públicos, equipamientos colectivos e infraestructura. Los problemas cuantitativos y cualitativos de la vivienda y el hábitat, entre otros factores, aún se encuentran sin resolver, afectando “principalmente” a altos porcentajes de población de bajos ingresos que aún afrontan problemas de acceso a los mínimos necesarios de supervivencia. A pesar de las problemáticas presentes en la ciudad, éstas se han constituido en el escenario privilegiado para la búsqueda de una opción de construcción de una mejor calidad de vida.

En el caso de Bogotá, ésta es, también, un resultado de la agudización, en las últimas décadas, de las contradicciones propias del modelo capitalista que han incidido en una rápida transformación y aceleración del proceso migratorio campo ciudad, y de las dificultades permanentes generadas por las erráticas políticas económicas y sociales que han marcado periodos de inestabilidad y crisis

económica, siendo los más afectados los sectores de población con más bajos ingresos.

Se requiere, entonces, una ciudad a escala humana, no por su tamaño sino por las nuevas formas de habitar y relacionarse, de forma tal que permita mejorar la calidad de vida urbana, siendo éste un deseo permanente, la utopía por realizar. Ello contrasta con los niveles de pobreza y la redistribución de la riqueza que van en sentido opuesto a esta utopía, haciendo cada vez más difícil alcanzar un escenario ideal en el corto plazo que logre construir mejores niveles de equidad.

A mi entender, se debe construir una relectura de la ciudad y el territorio de manera colectiva, que recoja la diversidad y complejidad existente en la ciudad. Esta relectura debe llevar a la actuación y al mejoramiento de las condiciones de los asentamientos informales, a la reinterpretación actual del proceso de expansión y consolidación urbana en las ciudades, al establecimiento de lineamientos para el reordenamiento territorial de las periferias y a la configuración de instrumentos reales de planeación participativa con la capacidad de acción para la toma de decisiones.

Para ello, se debe abocar hacia la construcción de políticas públicas, con las cuales se contribuya a resolver los problemas acumulados y consolidar los procesos en marcha que se han desarrollado durante los últimos años, a través del impulso a la descentralización, la búsqueda de la eficiencia en la gestión urbana, un mayor impulso a las dinámicas y formas de participación ciudadana, la puesta en marcha de procesos de ordenamiento territorial, la configuración, manejo y uso adecuado, del espacio público. También, la ciudad ha de asumir una clara posición en el ámbito de la internacionalización de la economía y la globalización actual de las sociedades, lo cual ha de repercutir sobre las formas de construcción y estructuración del territorio urbano y regional.

Este reto, en la construcción colectiva de las políticas públicas para la ciudad futura y, con ella, Bogotá, implica, a su vez, trabajar en instrumentos de gestión y regulación urbana compartidos, que superen el papel y se materialicen en la realidad. Se trata de garantizar la responsabilidad de lo público como un bien común colectivo y no de intereses particulares.

Con este panorama, se quiere llamar la atención sobre la necesidad de construir lecturas de más largo aliento, tomando el pasado reciente como referente del presente, y proyectarlas en escenarios de futuro que permitan construir alternativas reales frente a la necesidad de materializar un nuevo proyecto compartido de nación y ciudad colombiana.

Bibliografía

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, DC. Secretaría de Hacienda. Departamento Administrativo de Planeación.- *Recorriendo Bogotá 2004. Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá*, DC. Bogotá, 2005.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Presidencia de la República.- *Constitución Política de Colombia*, Bogotá: Ed. Impreandes S.A. Bogotá, 1991.
- CASTELLS, Manuel.- “Globalización, sociedad y política en la era de la Información”, *Bitácora Urbano Territorial*, Número Cuatro, Revista Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Enero- Diciembre 2000, pp. 45-60.
- CODHES, Arquidiócesis de Bogotá.- *Desplazamiento Forzado interno en Colombia: Conflicto, Paz y Desarrollo*, Bogotá, 1999.
- CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo.- *Plan de desarrollo Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión 2004-2008. Eje Social*, México DF: Departamento Administrativo Bienestar Social, 2004.
- CUERVO G., Luis Mauricio y GONZÁLEZ M., Josefina.- *Industrias y Ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socio espacial*. Santafé de Bogotá DC.: Colciencias. Cider-Universidad de los Andes. Tercer mundo editores, 1997.
- CUERVO G., Luis Mauricio.- *Del ángulo de las estructuras: mundialización, red urbana y red técnica. Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina. Una visión histórico-comparativa*, Santiago de Chile: Ilpes CEPAL, 2004.
- CUERVO G., Luis Mauricio.- *Economía de los servicios públicos en Colombia*, Bogotá: Cinep, 1994.
- DANE.- *La pobreza en Bogotá, Descripción Cuantitativa 1985*, Bogotá, 1989.
- DANE.- *Censo Nacional de Población y Vivienda 1993*, Bogotá, 1993.
- DANE.- *Balance del mercado laboral colombiano, tercer trimestre de 2004*. Bogotá DC.: República de Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Dirección de Metodología y Producción Estadística. Documentos Técnicos sobre Mercado Laboral, 2004.
- DANE, Pnud, UNICEF.- *La pobreza en Colombia 1989*, Bogotá: República de Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2004.
- DAPD.- *Decreto 619 de 2000. Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santafé de Bogotá Distrito Capital*, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000.
- DAPD.- *Decreto 469 de 2003. Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.
- DAPD.- *Desplazamiento en Bogotá, una realidad que clama atención*, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004.

DAPD.- *Estudios del Plan Maestro de Espacio Público*, Bogotá: Consultoría Fernando Montenegro y otros, 2004.

DNP.- *Estimaciones de población según proyecciones*. Bogotá, 2004.

FLÓREZ, Margareth.- *Construcción de Capital Social y Organizaciones Comunitarias en Bogotá*, Bogotá, 2005.

GARCÍA VELANDIA, Martha Cecilia y ZAMUDIO CASTAÑEDA, José Vicente (Compiladores).- *Descentralización en Bogotá. Bajo la Lupa (1992-1996)*, Santafé Bogotá DC.: Cinep, 1997.

ICAV.- *Informe 2002*, Bogotá: Instituto colombiano de ahorro y vivienda, 2002.

LEY 09 DE 1989.- *La Reforma Urbana en Colombia. Antecedentes Legislativos y Contenido*, Bogotá: Presidencia de la República, 1989.

LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL.- *Ley 387 de 1997 (julio 18). La Política del Salto Social*, Santa Fe de Bogotá DC Colombia: Ministerio de Desarrollo Económico. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, 1997.

ONU.- *Recomendaciones para Colombia 2003*, Bogotá: Alto comisionado de las naciones unidas para los derechos humanos, 2003.

RENTARÍA, Patricia.- “Integración y convivencia urbana: compromiso inaplazable con los migrantes colombianos”, *Bitácora* No.6, Revista del Programa para la Reinserción .Red de Solidaridad Social , Bogotá,1998, pp. 59.

RINCÓN, Analida.- “La fijación política de nuevos sentidos de la planeación”, en: BRAND, Peter C. (editor y compilador).- *Trayectorias urbanas en la modernización del estado en Colombia*, Bogotá: TM Editores. Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín, pp. 99- 127, 2001.

SALAZAR, José y DEL CASTILLO, Juan Carlos.- “La planeación urbanística en Colombia”, en: BRAND, Peter C. (editor y compilador).- *Trayectorias urbanas en la modernización del estado en Colombia*, Bogotá: TM Editores. Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín, pp. 131- 155, 2001.

TÉLLEZ ARDILA, Astrid Mireya.- *Las Milicias Populares. Otra expresión de la violencia social en Colombia*, Santafé de Bogotá: Rodríguez Quito Editores, 1995.

TORRES T., Carlos.- *La comunidad, el Estado y la iniciativa privada, agentes sociales en la consolidación de la ciudad periférica informal, el caso de Ciudad Bolívar*. Santafé de Bogotá DC.: Tesis Magíster en urbanismo, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia. Director Negret Fernández, Fernando. Departamento de Urbanismo, pp. 193, 1993.

TORRES T., Carlos.- *Ciudad, Hábitat y Vivienda Informal en la Colombia de los años 90*, Bogota (Mimeo): Informe final de investigación. Universidad Nacional de Colombia, 2004.