

DEL URBANISMO A LA PLANEACIÓN EN BOGOTÁ (1900-1990)

Esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato

Rodrigo Cortés Solano

Resumen

Este texto articula un esquema para el análisis del desarrollo del plan en Bogotá. Hace énfasis en las distintas etapas de la experiencia planificadora para develar la travesía entre una primera etapa normativa del urbanismo, pasando por una etapa fundacional de planeamiento urbanístico que, con la introducción de un horizonte temporal, incluía una idea directora para la ciudad en el futuro, hasta llegar, en los años noventa, a la planeación urbana sometida al plan económico.

El autor analiza cada uno de los modelos urbanos adoptados en Bogotá en el período comprendido entre 1900 y 1990, para evidenciar que los enfoques que han surgido tras la discusión en torno a tales modelos se revelan como distintos modos de ver, pensar e intervenir la ciudad.

Palabras clave

Urbanismo, planeación, Bogotá, normatividad urbana.

Abstract

This text composes a scheme for the analysis of the City Planning development in Bogotá. It emphasizes the different stages of the planning experience to reveal the route between one first normative stage of urbanism, by way of a second stage of city planning founding introducing a temporal horizon that includes a directing idea for the city towards a possible future, it completes the route in the 90's at an urban planning stage in which plan is subject to economic means.

The author analyzes each one of the models adopted in Bogotá in the period between 1900 and 1990 to show that the different approaches to such models and the further discussion around them reveal as different ways of seeing, thinking and operating on the city.

Key Words

Urban planning, urbanism, Bogotá, urban norms.

Recibido: 20 de agosto de 2007

Aprobado: 20 de septiembre de 2007

Advertencia

Este trabajo ha sido fruto de dos preocupaciones distintas por parte de quien lo firma: una, proviene del simple interés (antes que académico, preferiría calificarlo como personal) por la historia del plan en Bogotá, si se la entiende como actividad realizada “por pura curiosidad por lo específico”¹. La segunda, de carácter mucho más instrumental, resulta de diversos compromisos profesionales en el campo de la consultoría sobre temas urbanos, casi siempre de responsabilidad compartida, que han obligado a realizar un examen del proceso de construcción del escenario en el que se mueve hoy en día la planeación de la ciudad, o alguno de sus aspectos en particular.

La primera de estas preocupaciones ha alimentado la labor realizada como parte de la actividad investigativa y docente en la Universidad y me ha motivado a indagar sobre la introducción del urbanismo “moderno” –los Planes Regulador y Piloto– y sus antecedentes –el Plano de Bogotá Futuro y la época del Departamento de Urbanismo orientado por Brunner–; la segunda ha requerido caracterizar el proceso por medio del cual se ha llegado a una situación tan crítica como la de Bogotá, en términos de una actividad de planeación reducida al nivel de instrumento intermediario en la negociación entre operadores financieros, inversionistas, promotores, constructores, terratenientes o casatenientes, etc., mientras la ciudad se deshace día por día.

En este sentido, vale la advertencia sobre la utilización que se ha hecho de elaboraciones previas de procedencia diversa. Por eso, en muchos de los fragmentos reutilizados en este trabajo, se perciben aún los matices de otras voces, particularmente las de los profesores José Salazar y Juan Carlos del Castillo, del Departamento de Urbanística, con quienes he realizado varios de los trabajos a los que se hace referencia en la bibliografía. Como es de rigor, no obstante, la responsabilidad respecto a este trabajo recae solo en quien lo suscribe.

¹ Así titula el historiador francés Paul Veyne un apartado de su reflexión sobre el oficio y la disciplina de la historia (cfr. Veyne, 1978). Es particularmente esclarecedora su definición de aquello que interesa a la historia: “los acontecimientos individualizados, ninguno de los cuales es inútil para ella; pero no es su individualidad en sí misma lo que le interesa: busca comprenderlos, es decir, encontrar en ellos una suerte de generalidad o, más precisamente, de especificidad. [...] Hemos pasado de la singularidad individual a la especificidad, es decir, al individuo como algo inteligible (es por esto que ‘específico’ quiere decir a la vez ‘general’ y ‘particular’). Esto es lo importante de la historia: se propone relatar las civilizaciones del pasado y no salvar el recuerdo de los individuos; no es una inmensa colección de biografías” (Veyne, 1978: 47-48).

Introducción

Este trabajo tiene por objeto presentar un esquema preliminar para el análisis del paso del urbanismo a la planeación urbana en Bogotá a lo largo del siglo XX. En ese sentido, la principal fuente consultada ha sido la sucesión de planes, acuerdos municipales, decretos de la Alcaldía y los documentos de análisis o soporte producidos a lo largo de estos 90 años. Este trabajo debe entenderse, entonces, como un intento por ordenar en un relato los episodios de mayor relieve –los que más se ven– en relación con el tema del plan en Bogotá.

Sobre el tema, puede decirse que no existen intentos específicos por documentar y ordenar un recuento histórico, a excepción del texto de Manuel García Camacho (1976) y de algunas evaluaciones circunstanciales (cfr. Gilbert y Zorro, 1982; Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, 1992).

Los historiadores de la arquitectura que han trabajado el siglo XX en Colombia², en general, han incluido un apartado, de mayor o menor importancia de acuerdo con su enfoque, para presentar las intervenciones de Brunner, Le Corbusier, Wiener y Sert y en su participación para configurar instrumentos de planificación. Las posteriores experiencias de planificación han merecido un tratamiento mucho más discreto.

Algunos planes, algunos estudios previos o algunos balances de las administraciones han incluido someros recuentos y análisis de la experiencia planificadora, con el fin de contextualizar y, en últimas, demostrar la adecuación de sus propuestas con un determinado diagnóstico del estado de la planeación³.

Ante a este panorama escaso en esfuerzos documentales e interpretativos sistemáticos, se optó por realizar el análisis a partir de los textos y documentos planimétricos básicos, que son, por lo mismo, los más neutralizados, los más escuetos y dirigidos a lograr el consenso necesario alrededor de documentos de carácter público y, en varios casos, oficial. Es evidente que quedan por explorar universos mucho más matizados, articulados y complejos en lo que se refiere a cada episodio de la planeación de la ciudad y a las condiciones específicas en las cuales se desarrollaron.

En este caso, debe advertirse que, a pesar de que muchas de las inferencias, relaciones y conclusiones aquí consignadas fueron fruto del trabajo de confrontación entre los textos de los diferentes planes y los planos de expansión de la ciudad –tanto en su red vial como en cuanto al tipo (tamaño, fecha, trazado, origen) de unidades de urbanización–, la trama principal del relato surgió de un trabajo particular sobre los textos correspondientes a cada momento de la experiencia planificadora.

Por último, téngase en cuenta que se ha intentado limpiar este texto de prejuicios o preconcepciones –tarea que, estamos seguros, es aún insuficiente y parcial– sobre lo que la planeación debería ser hoy en Bogotá, intentando describir lo que la planeación *ha llegado a ser*. No obstante, debe quedar claro que esta es también una manera de intervenir en el presente.

* * *

Hoy, la planeación en Bogotá no escapa a la situación general de crisis de la disciplina del urbanismo, crisis que, en buena medida, es producto de constatar que sus efectos sobre la realidad de los procesos de construcción de la ciudad son bastante

² Véanse los ejemplos más ilustrativos en los apartados 2 (“La concepción urbana” y “El urbanismo científico”) de los capítulos V y VI en S. Arango (1989), en donde se realiza una somera evaluación, desde la arquitectura, de las propuestas de Brunner y de los episodios en torno al Plan Regulador de los años cincuenta. O en el capítulo V en G. Téllez “La arquitectura y el urbanismo en la época actual, 1935-1989” (1979). O, por último, en el apartado “Planeación como ordenamiento físico” en L. Fonseca y A. Saldarriaga (1984).

³ El más sustancioso de los cuales es el contenido en *Alternativas para el Desarrollo de Bogotá* (1969), texto que, además, es una versión preliminar del estudio de M. García Camacho (1976) mencionado en nota anterior.

limitados y, muy a menudo, contrarios o diferentes a los que se esperaba producir con las acciones y medidas definidas por los planes y otros instrumentos de la planeación. Esto explica, en parte, por qué existen opiniones tan encontradas respecto al signo que han tenido las experiencias sucesivas.

En las evaluaciones sobre el proceso desarrollado en Bogotá, es usual romper la historia en dos capítulos nítidamente diferenciados (a menudo se valora uno de ellos positivamente, el otro negativamente); existen, sin embargo, por lo menos dos versiones sobre el punto en el cual se ha de realizar ese corte. Una, adjudica al Plan Piloto de Le Corbusier el haber cambiado de manera “muy radical la forma y la escala de pensar la ciudad”⁴, con lo cual –se dice– se despreció la calidad “táctil” de los espacios urbanos, para reemplazarla por abstracciones deshumanizadas; la otra, ve en la introducción de la planeación integral –hacia mediados de los años sesenta y fundada en un predominio inicial de la planeación económica– el punto de quiebre que condujo hacia la posibilidad de incidir sobre una realidad que, se aduce, es mucho más compleja que lo que pretendía la planeación anterior⁵.

- El primer enfoque ha derivado hacia (o ¿provenía de?) una reivindicación del diseño urbano como núcleo de la actividad planificadora, enfatizando el principio organizador y socialmente útil del espacio público.

Pareciera que existe un desbalance pronunciado entre las conclusiones de esta evaluación (el gran peso del espacio público en la determinación de la calidad del espacio de la ciudad) y los medios de los que se dispone para incidir sobre la producción de ese espacio. En las experiencias orientadas por una evaluación de este tipo, en general, se ha pretendido actuar desde el diseño y con el diseño, sea por la vía de la experiencia –reivindicando, como ejemplo o como regla, la ciudad del pasado–, sea por la vía de la denuncia –mostrando los efectos producidos por una práctica despreocupada por lo concreto de la percepción–, o, en últimas, por la vía del maquillaje a las operaciones que se deciden en ámbitos completamente ajenos al diseño urbano.

Dentro de este enfoque, pareciera que se confía exclusivamente en las oportunidades proyectuales, generalmente de iniciativa pública, al tiempo que se desconfía de cualquier previsión abstracta a ser concretada en un proceso con participación de diversos agentes y diversas instancias decisorias. En este sentido, no se considera necesario comprometerse con ninguna figura de planeación, a la espera de que se geste individualmente cada oportunidad; en cada una, se intentará actuar modelando el “relleno” con base en dar forma y límites al espacio público.

- En el segundo enfoque, se caracteriza toda la experiencia de planificación anterior como formalista o esteticista (“planeación de arquitectos”) marcada por un sesgo que ignora las fuerzas, relaciones y procesos reales que dan como resultado la forma de la ciudad.

Por eso se ha enfatizado la necesidad de construir una base informativa mucho más compleja y diversa, con el fin de formular en términos más abstractos (de “forma y estructura”) las relaciones (sociales y económicas) que ordenan el espacio de la ciudad; y, en consecuencia, poder diseñar estrategias de intervención en todos los campos simultáneamente, aunque con base en la evaluación de los efectos de las distintas combinaciones posibles.

⁴ La exposición más articulada –pero también la más parcializada– de esta evaluación está en S. Arango (1989). Véase, por ejemplo, el siguiente pasaje: “Los virulentos ataques a Brunner (y con él a todos los desarrollos urbanísticos de principios de siglo) no se explican únicamente por un problema de calles torcidas o rectas, anchas o angostas. En realidad se trataba de una transformación muy radical en la forma y escala de pensar la ciudad. La nueva generación concebía la ciudad como un organismo general y abstracto, como un mecanismo que ha roto los lazos de la percepción directa del espacio público. Las ideas generales de progreso, eficiencia y orden se volcaron en imágenes igualmente generales donde las visiones distantes oscurecían y difuminaban las visiones cercanas e inmediatas de los espacios cotidianos” (p. 213).

⁵ Véanse, por ejemplo, las evaluaciones incluidas en *Alternativas para el Desarrollo de Bogotá* y en *Fase II*, influenciadas por el economista Lauchlin Currie. O, en particular, sus textos *Una política urbana para los países en desarrollo* (1965a) y *Ensayos sobre planeación. Introducción a una teoría conocida como Operación Colombia* (1965b), editados ambos por Tercer Mundo.

En este caso, como se anunciaba al principio, la figura del plan integral es el elemento central. La premisa “integralista” sobre la cual se debería construir el plan es la de una información exhaustiva sobre los procesos económicos y sociales, y sobre su incidencia en la configuración espacial de la ciudad, particularmente en cuanto a la definición de los usos del suelo, en su relación con las redes y sistemas de transporte y con los demás sistemas de las infraestructuras. Todo esto, con el fin de “modelar” tales relaciones y poder someter ese modelo a los efectos teóricos del cambio de las condiciones en los distintos sectores, para escoger la alternativa que se comporte de forma más ajustada a los objetivos trazados para la transformación de la ciudad.

Lo que debe quedar claro, sin embargo, es que ambas evaluaciones tienen en común que reconocen que el objetivo de la planeación es lograr una ciudad mejor, sin variaciones estructurales o de fondo; la diferencia parecería estar en cómo obtenerla. Desde el punto de vista operativo, no obstante, no es fácil encontrar mayores diferencias: en los dos casos, el instrumento pareciera ser un mercado libre, que se considera, por definición, imperfecto y que requiere periódicamente de la acción del Estado para corregir los efectos inaceptables socialmente, contrarrestando la tendencia a generar monopolios sobre la propiedad de los predios de mejor localización.

Cabría preguntarse, entonces, hasta dónde constituyen efectivamente dos alternativas tan distintas.

* * *

Lo llamativo en las dos evaluaciones presentadas atrás es que el Plan Piloto (y su fase posterior de “carpintería” o instrumentación) sea el elemento-cuña que, en un caso, representa el inicio de un nuevo enfoque abstraccionista en la planeación, o, en el otro caso, representa el final de la tradición sustentada en el planeamiento físico.

Por nuestra parte, hemos intentado disponer en un solo esquema los tres períodos que se desprenden al cruzar las dos evaluaciones a las que se ha hecho referencia. Las tres etapas en la evolución del planeamiento urbano se pueden, pues, resumir en los siguientes términos:

- La primera tuvo un carácter marcadamente instrumental, en el sentido de que proveyó herramientas técnicas (medios y alternativas de coordinación entre tipos de urbanización, de vías, de parques) y parámetros de calidad (estética, funcional, constructiva) de aplicación inmediata e individual, para dar salida a las diversas eventualidades que se fueron entretejiendo, una a una, en el proceso de construcción de la ciudad; no es, por tanto, para nada casual que el documento más importante de esta etapa fuese un manual de urbanismo. En términos instrumentales, está referida a la figura del Plano para la Ciudad Futura, en una secuencia que va desde su dificultosa adopción a su abandono implícito.
- La segunda puede considerarse como una etapa fundacional del planeamiento urbano de la ciudad como conjunto, en el sentido de que apunta a la provisión de un horizonte temporal tan alejado como son 50 años. Su principal característica fue la de enfatizar la necesidad de construir una nueva realidad acorde con los retos de lo que se dio en llamar la *civilisation machiniste*; se convirtió así en una de las primeras experiencias en el país dentro de la acepción moderna de la cultura de la planificación. Esta experiencia específica de planear lo urbano no se consolidó y no desarrolló relaciones con las posteriores experiencias de planeamiento en el campo económico. En términos instrumentales, sigue un proceso similar de

entusiasmo inicial con la figura del Plan Regulador y, en este caso, de reemplazo por una visión más pragmática y a la vez más dinámica.

- La tercera etapa, que se puede calificar como la del predominio del enfoque del planeamiento del desarrollo, se caracterizó por el despegue del planeamiento económico; produjo una ruptura consciente con la experiencia previa, y el planeamiento urbano se subordinó al plan económico y social, perdiendo su identidad. Se refiere a la figura del Plan Integral de Desarrollo, que en Bogotá, sin embargo, nunca se redactó: se pasó de los estudios (*Alternativas y Fase II*), a la redacción de instrumentos (Acuerdos 7/78 y 6/90), sin solución de continuidad. La figura del Plan de Desarrollo Municipal, impuesta por la Ley 9/89, resulta ser un híbrido raro entre los acuerdos mencionados.

La anterior esquematización resulta del examen preliminar de las sucesivas transformaciones de la práctica de la planeación, registradas en el orden siguiente: una primera instancia, en la que se intentaba proyectar una imagen de la ciudad futura⁶ para dar respuesta a iniciativas de incorporación de suelo localizado en áreas distantes de la ciudad ya conformada. Una segunda instancia, centrada en concertar la diversidad de iniciativas dadas a las exigencias de un mercado en formación, como era el de la vivienda. En tercer lugar, la planificación sustentada en la proyección de un orden físico global hacia el cual dirigir los esfuerzos e iniciativas públicas y privadas. Luego, una planificación que buscaba acelerar el crecimiento de los indicadores económicos (aunque existiese una justificación en la supuesta correlación entre estos y los indicadores sociales), y por último, un proceso que ha intentado legitimarse por medio de normas urbanas basadas en la lógica del mercado inmobiliario, consecuentemente con la desregulación del “sistema” urbano.

* * *

Con el Plano de Bogotá Futuro se concretaba el accionar de una capa de intelectuales urbanos que veían con preocupación la ineficacia de los instrumentos tradicionales⁷ para absorber iniciativas de urbanización dispersas en el territorio. Técnicamente, se buscaba desarrollar los principios del *City Planning*, aunque dando mayor peso a su versión norteamericana, que enfatizaba la necesidad de dar mayor jerarquía a los elementos físicos que daban forma a la expansión.

Habida cuenta de que en las dos primeras décadas del siglo las inversiones públicas en la ciudad dependían en buena medida del nivel central (ministerios) o del departamento, se destinaba prioritariamente la, casi siempre, reducida inversión pública local a la construcción de las redes de servicios públicos domiciliarios, las vías locales y algunos equipamientos básicos.

El Plan, concebido principalmente como un soporte para proyectar las redes, tomó la forma de un plano para la ciudad del “ensanche”. La ventaja de esta primera figura de planeamiento respecto a los reglamentos anteriores, residía en su nivel de definición espacial para orientar la intervención pública y sus inversiones. Su debilidad consistió en no tener los instrumentos adecuados para coordinar la urbanización privada de nuevo suelo, con la extensión de las infraestructuras y equipamientos de la ciudad. Así, la inversión pública en infraestructura se alejó del mandato del plano, para seguir la huella de la expansión dispuesta por el mercado. Es entonces de presumir que el Plano de Bogotá Futuro perdiera rápidamente vigencia, porque no sirvió para dirigir de manera efectiva la actuación del Estado central (Nación o departamento) ni para regular la actuación del sector privado.

⁶ En realidad, de su trazado, como se verá más adelante.

⁷ Que incluían desde los procedimientos genéricos heredados de las Leyes de Indias, la diseminación de indicaciones normativas y reglamentarias dentro de los códigos de policía a lo largo de todo el siglo XIX, hasta normas más específicas (como el Acuerdo 10 de 1902 y sus reglamentaciones posteriores), que regulaban los procedimientos para incorporar nuevo suelo, mediante la extensión de la trama de la ciudad en los bordes de lo ya urbanizado.

Con la fundación del Departamento de Urbanismo en 1928 y con el cambio de condiciones a partir de la crisis mundial del capitalismo en 1929 y de la apertura de la República Liberal en 1930, se vivió un período de numerosas iniciativas privadas y de gran cantidad de obras públicas en la ciudad. En estas condiciones, la propuesta de Brunner enfatizó como papel de la institución pública el de ofrecer un repertorio amplio y actualizado de herramientas técnicas, al lado de un abanico selecto de alternativas y opciones de urbanización altamente “arquitecturizadas”. En este sentido, se daba gran importancia a la calidad del espacio que debería producirse, trasladando en gran parte las decisiones de carácter urbano a la iniciativa privada, o actuando desde la administración como un urbanizador entre muchos otros, con la misión de demostrar los valores de la calidad, por medio del ejemplo. Técnicamente, el peso se ponía en lograr los más altos niveles de coordinación (servicios públicos, equipamientos, vialidad, entendidos, en general, como *obras* de urbanismo, en el sentido más operativo del término) en cada evento de construcción de la ciudad, sin referencia a un plan o plano previos que limitasen, *a priori*, las posibilidades.

La planificación “moderna” estuvo representada inicialmente por el Plan de Le Corbusier, Wiener y Sert, y prolongó su influencia hasta la mitad de la década de los sesenta a través de una sucesión (no siempre con alto grado de continuidad) de planes y acciones de la administración distrital. Se basaba en la desagregación de la ciudad en fragmentos (en rigor, en “sectores”), capaces de dar cabida, en su interior y a cierto radio de influencia, a unas condiciones “óptimas” para habitar –vivienda, equipamientos comunales, áreas para recreación y una red de comunicación con los centros de trabajo, administración, negocios o comercio–.

Como se verá, el producto inicial de esta forma de planeación eran dos planos: la *zonificación* de la ciudad futura, discriminada por actividades y por densidades, con la que se “corregían” las distorsiones causadas por la descoordinación de las iniciativas públicas y privadas diversas, y se establecían, al mismo tiempo, condiciones para la urbanización privada, en términos de fijar proporciones para los espacios libres de acuerdo con las densidades fijadas para cada fragmento en el que se hubiese repartido el área urbana. Y, segundo, el plano que resumía el *plan vial*, resuelto con base en un sistema arterial jerarquizado que reforzaba la desagregación en sectores recién mencionada.

En los primeros planes elaborados (Plan Piloto y Plan Regulador), toda definición específica en términos de gestión o de realización de las previsiones del plan era dejada a la voluntad, capacidad y astucia de los políticos, eufemísticamente designados como *la autoridad*. Es decir, no contenían estrategia de gestión o de puesta en práctica del plan diferente a las recomendaciones de hacerlo conocer por la mayor cantidad de gente que se pudiera.

El desarrollo posterior de esta noción de planeación se basó en la elaboración de una amplia gama de instrumentos que permitieron poner en práctica –al menos parcialmente– el “sistema” urbano deseado. Al desarrollo y a la aplicación de estas herramientas en la práctica, se los asocia con la “carpintería” requerida para instrumentalizar esta concepción de la ciudad.

Téngase en cuenta, además, que la avalancha de la urbanización de los años sesenta comprometió todos los esfuerzos del equipo de planeación a tratar de adecuar el instrumental heredado de esta primera experiencia “moderna” de planificación, a unas tasas de crecimiento demográfico absolutamente insospechadas⁸.

⁸ Valga recordar solamente que el horizonte poblacional colocado en el Plan Piloto de Bogotá (1950) para el año 2000 (1.500.000 habitantes), fue alcanzado a mediados de los años sesenta.

Las críticas elaboradas frente a este tipo de planeamiento, ubicando sus debilidades en una excesiva reducción a los problemas físicos, no han sido conceptualmente afortunadas ni rigurosamente justas. Puede afirmarse que el “planeamiento físico” fue posteriormente descalificado de una manera bastante simplista.

Es cierto que esta forma o ámbito del planeamiento se desarrolló en la década de los cincuenta de manera un tanto solitaria. La planeación económica y social prácticamente no existía en el país, excepción hecha de la experiencia personal del economista Lauchlin Currie, en sus esfuerzos por introducir la planeación económica en Colombia con sus *Bases para un programa de desarrollo*. El profesor Currie advertía que el primer intento de plan económico no tuvo mucho éxito, lo cual tuvo que ver, entre otros hechos, con la prácticamente inexistente experiencia de planificación en el país. La dictadura, además, puso en suspenso tanto el plan económico como los planes urbanos.

Lo característico de esta etapa, por lo tanto, es que no existían ni una relación ni una interlocución entre la planeación urbana y la planeación económica y social, simplemente porque estas no se habían construido como disciplinas estables.

Este contexto debe tenerse en cuenta, con el objeto de recalibrar las críticas según las cuales la planeación urbana nació con la “deformación” de enfocar la ciudad exclusivamente desde el punto de vista físico.

La planeación económica y la asimilación de la ciudad como objeto a producir (bajo “precisas” leyes económicas) están representadas por las acciones encabezadas por el economista Lauchlin Currie⁹. En esta nueva concepción las variables físicas fueron incorporadas en un contexto mayor, que se propuso corregir la estructura urbana existente para hacerla más lógica y económica. Se trataba tanto de disminuir al máximo los costos de construcción (urbanización) de la ciudad a cargo del Estado y su funcionamiento (transporte, producción), como de incorporar la misma producción de espacio urbano a los planes de desarrollo nacional, a través de convertir a la industria de la construcción en sector “líder” en la perspectiva de superar el subdesarrollo.

Puede decirse, entonces, que el rol activo asignado por la planificación física al espacio urbano en la construcción de la sociedad es sustituido por otro muy distinto, al asignarle a la construcción el papel de sector muy importante dentro de la economía nacional.

El tema central del planeamiento se desplazó, con cierta unilateralidad, al problema de la ciudad como *espacio económico*, tanto para la ciudad formal, como para la ciudad informal, tanto para el Estado como para el sector privado. Evidentemente, la perspectiva teórica del gran crecimiento urbano, apuntalaba una diferenciación y especialización de roles entre el Estado y la iniciativa privada. La posibilidad de generar masivamente empleo en las ciudades, de proveer las nuevas zonas de vivienda, de producir los nuevos centros industriales, de incorporar los nuevos sistemas de transporte, etc., se concebía como un reto principalmente para la inversión privada, y por tanto, la producción de la nueva ciudad supera el esquema tradicional de intervenciones del Estado.

Dentro de esta lógica, las concepciones predominantes sobre la producción del espacio urbano tendían a colocar como preocupación fundamental del Estado el tema de la *obra pública* orientada a producir la infraestructura que demandaba la incorporación de tierras para los diversos usos urbanos. Por su parte, el sector privado entraba

⁹ Quien actuó directa o indirectamente sobre la planeación de Bogotá desde diversas instancias de decisión y a lo largo de por lo menos 20 años, arrancando en 1953 cuando elaboró, en compañía de Enrique Peñalosa, “un *Plan para Bogotá* para el Consejo de Planificación original [sic]”. Desgraciadamente, este documento es, en la práctica, de consulta imposible, pues, como lo subraya el propio Currie en la introducción a su texto *Una política urbana para los países en desarrollo* (1965a), él tuvo “la fortuna de lograr poseer una de las cinco copias que quedaron de este Plan, entre dos mil que se imprimieron”.

a operar en el espacio urbano dentro de la lógica normal de la economía de mercado, incorporando los usos y urbanizando las tierras que se demandasen de acuerdo con la ley de la oferta y la demanda.

A nuestro entender, es este marco el que explica el gran debilitamiento de la idea del plan como ordenador de la ciudad y su reemplazo por dos figuras parciales y subordinadas: por una parte, la planeación sectorial de los servicios públicos y las obras viales, en cabeza de las entidades ejecutoras, enfocados además como problemas eminentemente técnicos y no como problemas urbanísticos. Por otra parte, el planeamiento normativo, que se ocupa de los predios privados y que se concibe cada vez más como un “paquete de incentivos” para la actividad urbanizadora y constructora.

Es este, entonces, el momento en el que las normas de urbanización se adecuaron para permitir la aprobación de fragmentos urbanos cuya conformación difería sustancialmente de aquella reconocida dentro de los códigos modernos como *sector, urbanización o barrio*.

Paradójicamente, respecto a las ambiciones teóricas de integralidad, es en este mismo período que la planeación urbana va profundizando su condición de actividad sectorial dentro de la administración, en tanto la oficina de Planeación pierde peso en la estructura institucional y en el proceso de toma de decisiones.

El capítulo de instrumentación de la planificación integral en Bogotá, representado por el Acuerdo 7 de 1979, está caracterizado por conservar el raciocinio económico como base del planeamiento, pero en una versión casi autónoma respecto al modelo de desarrollo. Las consideraciones macroeconómicas (costos de urbanización, industria líder, etc.) son parcialmente sustituidas por un análisis de “la realidad” del proceso de construcción de la ciudad, es decir, por la aceptación tácita de un nuevo rol para la acción planificadora en un etapa caracterizada por la mercantilización del espacio urbano y por la industrialización de una fracción importante de su producción y de los procesos de su transformación. La planeación –y, en rigor, las decisiones de planeación– se fundamentó en las “leyes” del mercado inmobiliario, en la integración a los procesos de valorización y en la desintegración efectiva de sí misma, corroída por la expectativa del inversionista (privado o público) de obtener la máxima renta.

Finalmente, el momento actual se refiere al Acuerdo 6 de 1990, presentado en su momento como la “continuidad lógica” del Acuerdo 7 de 1979, corrigiendo las debilidades y vacíos detectados en 10 años de aplicación; introdujo –dentro de la misma corriente de planificación– algunos elementos nuevos que caracterizan un momento definitivo en la desregulación de la producción del espacio urbano y en la entrega sistemática de las “riendas” del desarrollo urbano al sector privado. Es en esta dirección que hay que localizar la primacía otorgada a los aspectos jurídicos y procedimentales sobre los propiamente urbanísticos, condición que fragmentó e hizo incoherente la reflexión urbanística (física, económica, funcional), sumergida en un mar de regulaciones y preceptos jurídicos, y que le ha impedido percatarse de las nuevas condiciones que la industria de la construcción ha impuesto al procesos de crecimiento y transformación de la ciudad.

* * *

Hoy, aquella noción de planificación urbana como “ciencia” que describe, define y clasifica los pensamientos y previsiones en torno a los fenómenos urbanos, se fragmentó en esferas técnicas de conocimiento y práctica que se corresponden con

partes de un sistema para el que la respuesta funcional perdió su capacidad de relación con otros ámbitos y disciplinas. Es así como el diseño y la concepción de aspectos fundamentales para el desarrollo urbano –como la infraestructura vial y de servicios públicos– posee cuerpos de planeación independientes de la propia instancia central de planificación de la ciudad (el DAPD), que son capaces de llevar a la práctica lo que el Departamento de Planificación no sería capaz por sí mismo, lo cual ejemplifica, entre otras, la pérdida de control y poder de intervención sobre la inversión pública y el presupuesto, y el campo limitado –limitadísimo– al cual ha quedado reducida la acción del DAPD: la normativa urbana y la tramitación de proyectos.

A este fenómeno de colateralidad y competencia en el que las distintas empresas públicas ignoran a las demás, se agrega el de un permanente ejercicio de arrasamiento del conocimiento y un esfuerzo consciente por poner en la clave del “sentido común” el resultado de las experiencias acumuladas en la planificación de Bogotá. Es por esto que no es casual encontrar que en planes sucesivos se haga caso omiso, se ignoren, impugnen o deformen los planes anteriores.

El resultado es la ambigüedad que se encuentra en la definición de los principios sobre los que se erige cada plan (como por ejemplo, la que se presenta al confrontar el Acuerdo 7 de 1979 con *Fase II* o *La Planeación de Bogotá* de 1964 con respecto al *Plan Piloto*), o la ruptura, sin solución de continuidad, en las hipótesis formales de partida que dan pie a la propuesta de ordenamiento (la forma general de la ciudad, la previsión sobre los límites de su ensanche). No obstante, esta continuidad no se corresponde con los mecanismos que, en cada caso, se proponen para llevar a cabo los principios sobre los que se fundan, ni con los medios para conseguir esos fines.

Es lo que se podría llamar “la discontinuidad de la continuidad”.

Este cambio importante en la planeación de la ciudad se podría caracterizar como el paso de la planeación del espacio racional para la producción, a la planeación de la producción del espacio.

1. La regularización de la práctica del urbanismo

Puede afirmarse que desde los inicios del siglo se detecta una preocupación recurrente por definir instrumentos e instituciones, inicialmente para el control de los procesos urbanos, y muy poco tiempo después, para su previsión y ordenamiento.

En principio, antes del medio siglo, podría hablarse de dos momentos en los cuales adquieren forma y perfil instituciones y normas, en concordancia con una idea de ciudad y del papel que se le asigna a la intervención de la administración¹⁰.

1902 - 1930: La formalización de un “saber hacer” tradicional: el Plano de Bogotá Futuro

Frente a la precariedad técnica en la prestación de los servicios públicos, y en paralelo con la constitución de empresas privadas que dan un mínimo de racionalidad a esa prestación y a las opciones para elevar la oferta o atender el aumento de la demanda en lugares alejados de la urbanización existente, se organizó un sistema de control basado en el otorgamiento de licencias de construcción y urbanización por parte de la Secretaría de Obras Públicas municipales, sistema que tuvo como instrumento una normativa básica, consignada en el Acuerdo 10 de 1902 y complementada por el Acuerdo 06 de 1914.

El examen de esta norma permite afirmar que se trataba de una extensión –una formalización, podría llegar a decirse– de un cierto “saber hacer” tradicional; esto es, la formulación, en términos de “regla” (cfr. Secchi, 1984 y Choay, 1980)¹¹, de los procedimientos necesarios y los

pasos a seguir cuando se quiera o requiera incorporar nuevo suelo a la urbanización, con base en “regularizar” como procedimiento de extensión las experiencias de la fundación de ciudades adelantada por los colonizadores (tanto españoles en los siglos XVI y XVIII, como “criollos” durante el siglo XIX en la región antioqueña) y, en particular, la experiencia adquirida en la producción de la fracción más ortodoxamente referida al modelo de ciudad “ordenada”¹²: aquella comprendida en lo que ha dado en llamarse el triángulo fluvial, entre los ríos San Francisco y San Agustín (barrios La Catedral y Santa Inés).

Esta aproximación se desarrolla ganando progresivamente en autonomía respecto a la ciudad que ya existe, hasta producir un *Plano de Bogotá Futuro* (presumiblemente en 1919 o 1920, con una nueva versión realizada en 1922 o 1923), convertido en Plano Oficial mediante el Acuerdo 74 de 1925¹³. En él se establece una vasta prolongación de la retícula ortogonal en forma de damero con manzanas de aproximadamente 100 metros de lado en dirección suroccidente, pero sobre todo norte y noroccidente a partir del área central existente, (incorporando así a Chapinero), entrecruzada con una segunda retícula ortogonal, girada a 45°, que produce un segundo sistema de vías –diagonales– distanciadas entre sí 600 o 700 metros, en cuyos cruces se localizan los elementos del equipamiento colectivo (iglesias, teatros, escuelas, plazas y parques).

El impacto de este episodio en la planeación está aún por medirse, pues todavía no contamos siquiera con una comparación sumaria entre el Plano de Bogotá Futuro y la realidad de la ciudad construida durante los años en los que tiene vigencia; por otro lado, tampoco existe todavía un trabajo sistemático de datación, clasificación y análisis de los diferentes procesos de urbanización, que nos permitan documentar el influjo específico del Plano. Por esto, no es de extrañar que se haya confundido cualquier evidencia de trazo diagonal que pudiera provenir

¹⁰ Llama la atención que estas dos experiencias se hayan entremezclado en la memoria de algunos de sus críticos más acerbos; véase, por ejemplo, algunos pasajes de un texto de Rafael Serrano Camargo, publicado originalmente en el No. 34 de la revista *Proa*, citado como sigue por Silvia Arango (1989: 212-213): “Para colmo de males, y como en el país de los ciegos el tuerto es rey, cayeron las riendas de nuestro urbanismo infantil en manos de un profesor vienés, cuyo criterio estaba supeditado por el deseo de agradar a sus transitorios superiores [...] y de ahí salió, como es natural, el más curioso engendro producido nunca por la escuadra y el compás [...] el Plano de Bogotá Futuro”. Llama aún más la atención que esta historiadora no haya desenredado el entuerto, así fuese sumariamente.

¹¹ Secchi diferencia dos alternativas de desarrollo para lo que llama las “secuencias de mejoramiento”, incluidas en los “relatos” urbanísticos italianos entre 1950 y 1980: una, apela a un modelo, cuyo centro está en definir la situación a la cual se debe llegar (“las condiciones de llegada”) con la planificación urbanística; la otra, la regla, en la que se enfatiza el itinerario (los agentes a poner en juego, las condiciones a tener en cuenta, etc.) que se deberá recorrer para avanzar en una dirección poco determinada. Es este un uso, como lo advierte Secchi, bastante acomodaticio de las categorías desarrolladas por Choay para referirse a un universo mucho más vasto y dilatado en el tiempo.

¹² Lo que, en la reflexión de Ángel Rama, es expresión de una ciudad “letrada”, en el sentido de prefigurada en la abstracción de un plano o de un modelo que tiene existencia previa a cualquiera de sus múltiples y diversas interpretaciones en los procesos efectivos de fundación (cfr. A. Rama, 1984).

¹³ Plano para cuyo diseño la Sociedad de Embellecimiento, fundada en 1917, convocó a un concurso público en 1919, sobre cuyos resultados carecemos de claridad; pero, aun sin conocer sus pormenores (que permanecen en gran parte como historia sin escribir), podemos inferir un difícil proceso de elaboración, simplemente al verificar los largos plazos empleados hasta su aprobación. Las dos versiones del Plano se encuentran en los archivos del Museo de Desarrollo Urbano; una de ellas en original, la otra, que sepamos, solamente en una reducción fotográfica en mal estado, que no se exhibe públicamente.

del trazado de este plano, con la impronta del Brunner actuante en El Campín, Santa Fé o Palermo¹⁴.

Se puede adelantar, sin embargo, que la existencia de este plano, que cubría una superficie de urbanización continua desmesurada respecto a las expectativas de extensión de la ciudad, sirvió para permitir legalmente el desarrollo de predios tan alejados como el del barrio Gutt (entre calles 76 y 80 y carreras 35 a 46).

1930-1950: La acción cotidiana sobre la ciudad no requiere de un modelo: Brunner y el Departamento de Urbanismo

La institución del Departamento de Urbanismo en 1928 y la escogencia del profesor austriaco Karl H. Brunner como su director en 1934 marcan la introducción de otra aproximación al urbanismo, esta vez de manera mucho más profesional y ortodoxa dentro de lo que para la época es ya una disciplina¹⁵. Prueba de ello va a ser la publicación, en 1940, de los dos tomos del *Manual de Urbanismo* del profesor Brunner¹⁶.

Es sorprendente –aunque muy revelador– que esta aproximación no construya un plan, o siquiera un plano general de la ciudad a la que se aspira, que marque las directrices para guiar el accionar cotidiano del Departamento. Revelador, en cuanto que el accionar fragmentario que caracteriza este período de la planeación está, diríamos, representado gráficamente en el tipo de instrumento utilizado

recurrentemente por el profesor Brunner: el plano de un fragmento específico de ciudad que se añade, en su particularidad, a la sumatoria de particularidades en las que se va constituyendo la realidad urbana de Bogotá. A lo sumo, casi a regañadientes, Brunner propuso un plan vial para toda el área central de la ciudad¹⁷, consistente en la ampliación –mínima, en algunos casos casi imperceptible– del perfil de algunas calles y carreras, con el fin de distribuir el tráfico de manera menos homogénea, enfatizando las diferencias entre calles con uso vehicular o peatonal dominante.

Sin que sea un plan sistemático ni coordinado formalmente, es evidente el interés por poner límites a la forma del área central, a su retícula, con base en la propuesta de una serie de operaciones en sus alrededores; serie caracterizada por la proliferación de iniciativas muy distintas entre sí: el barrio Santa Fé, la urbanización del Bosque Izquierdo, el Luna Park, el barrio El Centenario y, aunque se pueda dudar de su autoría directa, el Parque Nacional Olaya Herrera¹⁸.

La preocupación por la dotación de espacios caracterizantes por su singularidad se aplica a diversas escalas:

- En el diseño y promoción de un buen número de parques a escala barrial; en ellos, su simple existencia como espacio vacío -arborizado, con algo de prado, pero, sobre todo, con una forma reconocible– cumple la condición caracterizante mencionada.
- En la proposición, diseño y construcción de operaciones de mayor presencia, con un rasgo más singular, como el área recreativa a orillas del río San Cristóbal –el Luna Park–, el Park Way del barrio La Soledad.
- En fragmentos completos de ciudad, concebidos como formas completas cerradas sobre sí mismas, con un mínimo de conexiones con el tejido existente o por existir, como la proposición de ciudad satélite en inmediaciones de la recién creada Ciudad Universitaria.

En otro sentido, esta experiencia tiene un cariz menos divulgado –o menos estudiado; diríamos, casi desconocido– en el desarrollo de una norma, no consignada en textos oficiales, que podríamos llamar casuística, en la medida en que se adapta, a la manera de una asistencia técnica directa –casi proyectual–, a las necesidades

¹⁴ Episodios como el del barrio Gutt (rebautizado después de 1948 como barrio Gaitán) –los originales del plano de aprobación en 1928 existen en los archivos de Planeación Distrital– plano que refiere sus coordenadas a las del plano de Bogotá Futuro, han derivado cronológicamente hasta aparecer bajo la autoría del urbanista austriaco; y puede aun dudarse –porque las referencias son escasas y no concluyentes– de su intervención en trazados superpuestos como el del barrio Inglés, Santa Lucía o San Carlos.

¹⁵ Los límites de las tareas del urbanismo están formulados por Brunner en este pasaje, redactado en tono moderado y sin proyección alguna de grandes ilusiones, como era característico de su estilo poco dado a la argumentación o a la demostración: “El adelanto del progreso cívico en una localidad determinada no consiste en construir palacios y obras suntuosas que quizá nunca se terminarán, sino en una minuciosa labor que comienza con el fomento de la vivienda más modesta, la ubicación meditada de la última dependencia de la administración pública, de una escuela, de un hospital, y el trazado acertado de la calle más insignificante: comprende el control de la construcción particular más sencilla y la coordinación de todas las actividades constructivas diarias que deciden la faz de una ciudad en el transcurso de los años” (K. H. Brunner en el Proemio al Tomo II del *Manual de Urbanismo*, citado en S. Arango 1989: 179).

¹⁶ El proyecto original de esta publicación incluía un tercer tomo que nunca vio la luz. Hasta donde sabemos, no existe evidencia de que el profesor hubiera tenido alguna vez listo el texto, aunque tuviera muy claro su contenido y posible desarrollo (cfr. Brunner, 1939/1940).

¹⁷ Denominado, de manera extraña, *Plan Regulador Bogotá en 1950*.

¹⁸ Véase C. Niño (1991: 211): “El plan general del Parque fue trazado supuestamente por el urbanista Karl Brunner, o por Pablo de la Cruz, o por ambos”.

y requerimientos de cada urbanizador o propietario de suelo en trance de desarrollar un nuevo predio. Dicha experiencia está consignada en la extensa correspondencia que desde el Departamento de Urbanismo se dirige a los interesados¹⁹, con el fin de comunicarles el concepto que merecían sus iniciativas y las recomendaciones propuestas para hacerlas aceptables.

En esta práctica y en los ejemplos incluidos en el *Manual* para ilustrar el “urbanismo moderno”, además de las referencias a la Ciudad Jardín o al exclusivo suburbio norteamericano, resulta significativo el uso que se hizo de las experiencias de “colonias obreras” promovidas por las administraciones socialdemócratas en la República de Weimar y en la Viena Roja de la década de los años veinte. En Brunner, estos modelos son despojados de cualquier referencia a su destinación o a su carga ideológica, traduciéndolos en reglas del juego –normas implícitas– muy abiertas a la interpretación en cada evento individual, y en mecanismo de control sobre la forma global de cada barrio o urbanización. En general, los fragmentos desarrollados por el Departamento de Urbanismo estuvieron dirigidos a satisfacer las condiciones de la demanda proveniente de sectores de ingresos altos en trance de abandonar el centro terciarizado o a las franjas de capas medias en formación.

El breviario de “buenas maneras” urbanísticas, el *Manual*, era el parámetro de control técnico para medir las diversas proposiciones. Aunque construido con un repertorio formal que incluía –y casi preferenciaba– soluciones “modernas” de la primera generación (calles anchas y avenidas arborizadas y trazado sinuoso, series de unidades arquitectónicas compactas y exentas, antejardines... el repertorio de Ciudad Jardín y del suburbio residencial), parece válida la filiación de esta propuesta en la línea que tiene en Camilo Sitte y su *Arte de construir ciudades* un protagonista de primera línea (cfr. F. Cortés, 1989). Brunner, por su parte, como sería de esperar, da un margen importante a la reflexión higienista-racionalista –sol, aire, verdor–, pero a la hora de decidir, apelaba a los instrumentos que dan la calidad ambiental que consideraba como la esencia de la urbanización. Calidad es diferencia y particularidad; casi podría decirse, calidad es sinónimo de variedad. Y variedad, a montones, es lo que se encuentra en la imagen de la ciudad legada por Brunner.

¹⁹ Correspondencia archivada en 36 volúmenes consignados en el archivo muerto de la Secretaría de Obras Públicas.

2. El urbanismo de los “tiempos modernos”: el Plan como institución

1947-1953: Le Corbusier, Wiener y Sert: los primeros planes urbanos en Bogotá y en Colombia

Durante toda la década de los cuarenta hubo numerosas manifestaciones e iniciativas que revelan el descontento con la orientación dada por Brunner a la intervención urbanística de la administración pública. Piénsese, por ejemplo, en la sucesión de propuestas “espontáneas” de Planes Viales. Pero el principal descontento provenía de la carencia de un Plan Regulador, figura de planeación que desde los años treinta aparecía como necesaria para poder ordenar lo que se consideraba expansión urbana caótica. La campaña para su adopción era adelantada, en especial, por parte de un grupo de profesionales de la ingeniería y la arquitectura²⁰ que empezaba a adquirir mucha importancia en el escenario nacional.

Esta situación llevó a incluir en la legislación nacional²¹ la obligación para las ciudades más grandes de elaborar un Plan Regulador para ordenar su expansión física, norma que se aplicó de manera prácticamente simultánea en Bogotá, Medellín y Cali, contratando entre 1949 y 1950 a la misma firma consultora extranjera, la *Town Planning Associates*²².

²⁰ La organización gremial de los arquitectos (SCA), por su propia iniciativa, produjo un Plan Vial en 1945 y la revista *Proa*, que desde su fundación en 1946 inició una radical campaña contra lo que dio en llamar “urbanismo feudal” y “planos criminales”, publicó varios proyectos –urbanísticos y reglamentarios– para el área central de la ciudad y otro Plan Vial en 1946. El gremio de los ingenieros, a través de la opinión del director de su órgano oficial *Anales de Ingeniería*, Julio Carvajal, declaraba públicamente su descontento con la gestión adelantada por alguien que había sido prácticamente impuesto por ellos y abogaba por una nueva contratación, arguyendo la urgencia, ahora dramática, de contar con un Plan Regulador (cfr. revistas *Proa* No. 3 (11: 46), 5 (02: 47) y 9 (11: 47) y *Anales de Ingeniería* No. de julio de 1946).

²¹ Por medio de la Ley 88 de 1947, que fue el resultado de las gestiones realizadas por la Sociedad Colombiana de Arquitectos y de uno de sus miembros más destacados, Jorge Gaitán Cortés (alcalde de Bogotá en la década siguiente), para que el Congreso adoptara una legislación específica sobre planeamiento urbano, como instrumento básico para regular el crecimiento de las ciudades.

²² Cuyos socios principales eran Paul L. Wiener y el catalán José Luis Sert, quienes no solo tenían interés en ampliar su experiencia en planes para ciudades latinoamericanas (habían realizado los de Chimbote, en el Perú, y el de la Cidade dos Motores en el Brasil), sino que habían asesorado la realización del plan para la recuperación de Tumaco después del incendio de 1947. La oportunidad de incluir en su *curriculum* los planes para la capital de Colombia y de sus dos siguientes ciudades en importancia, adquirió mayor relieve cuando en el equipo que asumió el plan para Bogotá se incluyó al reputado arquitecto y urbanista suizo Le Corbusier.

Para el Plan de Bogotá, dadas las circunstancias que se presentaban, se quería vincular además a un profesional de primer orden, comprometido con las propuestas más avanzadas y modernas. En 1947 se realizaron algunos contactos con Marcel Breuer, pero pesó más el gran prestigio de Le Corbusier y el apoyo a su nombre dado por Eduardo Zuleta Ángel, ministro de Colombia ante la recién creada Organización de Naciones Unidas²³.

El Plan

La forma en la que la utopía urbanística moderna es aplicada en Bogotá no deja de tener visos sorprendentes. Al lado de un realismo marcado –casi podría decirse modesto– en las opciones propuestas para ordenar los elementos particulares de la configuración de esta aldea expandida²⁴, se puede encontrar un muestrario completo del repertorio urbanístico propagandizado por los adalides de la urbe futurista –los caballeros de los CIAM–, aunque en clave corbusieriana²⁵.

El Plan Piloto que Le Corbusier entregó a la municipalidad en 1950 y que fue oficializado mediante el decreto 185 de 1951 como “norma que debe regular el desarrollo urbano y como ante-proyecto que debe servir de base para la elaboración del Plan Regulador”²⁶ es un instrumento de política urbana²⁷ y de elaboración

de principios de urbanismo²⁸, que establecía para sus previsiones un horizonte temporal de 50 años (hasta el año 2000) y preveía una ciudad capaz de albergar 1.500.000 habitantes²⁹.

La etapa subsiguiente, el Plan Regulador, fue entregado por Wiener y Sert al alcalde militar impuesto por la dictadura en junio de 1953, el coronel Julio Cer-vantes. Esta última fase del trabajo nunca se convirtió en norma, a pesar de satisfacer las condiciones técnicas contractuales, ya que, además de que la entrega se realizó mucho después de lo previsto³⁰, la situación de orden público y político truncó los esfuerzos realizados para aplicar en profundidad las previsiones urbanísticas, los proyectos a escala de los sectores y los requerimientos normativos más específicos incluidos en el Plan.

Por lo tanto, la zonificación y el plan vial generales del Decreto 185 del Plan Piloto de Le Corbusier siguieron teniendo vigencia jurídica hasta el Acuerdo 51 de 1963, por medio del cual se facultó al alcalde para poner en vigencia un nuevo régimen de zonificación, facultades que, sin embargo, nunca fueron traducidas en un decreto de la Alcaldía; es decir, los procesos de construcción de la ciudad se manejaron, durante un lapso de tiempo extendido forzosamente, con instrumentos que se habían concebido solamente como etapa muy transitoria de un proceso de planificación extensivo y en profundidad. Queda abierto como interrogante el efecto que estas circunstancias hayan podido tener sobre el desarrollo de la ciudad.

* * *

²³ Amistad fruto del apoyo irrestricto que había dado Zuleta, en su calidad de presidente de la Comisión Decisoria para asignar el encargo, al proyecto presentado por Le Corbusier al concurso convocado para escoger el diseñador de la sede en Nueva York de la recién creada ONU. Suceso relatado con gran amargura, pero a la vez pleno de gratitud con Zuleta Ángel, en Le Corbusier (1960: 85).

²⁴ Aldea macrocefálica a ojos de los expertos extranjeros, que no podían imaginarse razones valederas para que existiera una ciudad industrialmente pujante –exportadora– “a 3.000 metros sobre el nivel del mar” y a 500 kilómetros del puerto más cercano.

²⁵ Al respecto, y para una argumentación más extensa, véase de R. Cortés (1991). Como información complementaria véanse, también, Pedro Bannen Lanata (1991) y R. Cortés y F. Arias (1987).

²⁶ Véase la publicación del decreto en los números monográficos de las revistas *Pórtico* No. 8 (1952) y *Anales de Ingeniería* de julio de 1953. En el primero, porque además se presentan fragmentos importantes de los análisis producidos por los consultores en la fase de diagnóstico (esquema básico); en el segundo, porque a continuación del decreto, se transcribe el texto de la memoria descriptiva del Plan Regulador elaborado por Wiener y Sert.

²⁷ Según Le Corbusier, en Bogotá se puso en práctica, por primera vez, la metodología de desarrollar primero una imagen sintética (el Plan Piloto) que resumía los elementos principales de una política urbana. Así lo expresaba en la frase final del texto que presentaba esa imagen: “La ciudad de Bogotá tiene un Plan Piloto, aquello que ninguna otra ciudad del mundo posee aún. De tal hecho pueden sobrevenir bondades materiales inmensas, una potencia espiritual que es propia del civismo, un impulso para la población que la hará capaz de pasar a través de todas las dificultades –provisorias o accidentales– y de realizar en armonía la ciudad como expresión de nuestra civilización maquinista” (Le Corbusier, 1950: 46). Valga la pena mencionar que

en los documentos y publicaciones de la época, se privilegió traducir por “Plan Piloto”, la expresión francesa *Plan Directeur*. En tiempos recientes se traduce indiferentemente Plan “Director” o “Piloto”.

²⁸ La teoría del sector y la regla de las 7 v’s, como se verá a continuación. En realidad, el Plan de Bogotá es el primero para el cual se usó la metodología conocida como *Grille CIAM* de urbanismo, elaborada por el propio Le Corbusier a través de la ASCORAL a finales de 1947 y aprobada por la cúpula de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) para su séptima versión realizada en Bérgamo (Italia) en 1949. Se la concebía como el “instrumento moderno de urbanismo, útil para el análisis, la síntesis, la presentación y la lectura de los temas”, es decir, el filtro para manipular grandes cantidades de información urbana, ordenarla y facilitar así su utilización operativa. Véase *Grille CIAM d’urbanisme. Mise en Pratique de la Charte D’Athenes* (1948).

²⁹ Aunque en el contrato inicial se hubiese acordado prever la ciudad para una población de 1 millón de habitantes para esa misma fecha; Le Corbusier “regaló” el plan para alojar el otro medio millón.

³⁰ Debía haberse entregado a mediados de 1951. Cfr., la publicación mencionada antes en *Anales de Ingeniería*, donde se transcribe, además, el concepto favorable de la comisión de expertos nombrada por la SCA y la SCI.

En términos de política urbana, el Plan Piloto fue construido con los siguientes propósitos:

- “Articular” a la ciudad en un sistema regional de autoabastecimiento, dentro de las precarias posibilidades ofrecidas por la delimitación municipal. Por eso, el plan remarcaba reiteradamente la urgencia de una entidad y un plan de nivel y escala regionales³¹, que debía dar salida al inconveniente que resultaba de la autonomía de los municipios circunvecinos que permitían desarrollos urbanos en sus áreas limítrofes con Bogotá, usufructuando así la infraestructura bogotana sin contraprestación alguna.
- Formular una estructura básica que enrutase las decisiones que tenían que ver con la forma de la ciudad y sus posibilidades efectivas de crecimiento, instrumentalizando los principios de la zonificación.
- Contener la expansión indiscriminada de la ciudad hacia el occidente, ordenando las expansiones hacia el norte y el sur con zonas de uso exclusivo en vivienda y densidades decrecientes hacia la periferia; es decir, manteniendo lo que se consideraba “natural”: la ocupación de la franja de borde de la Sabana contra los cerros en los usos de vivienda, porque “cuenta con las mejores condiciones de orientación, vistas, régimen de vientos, conexiones viarias”. Complementariamente, los usos del trabajo se repartían entre el centro tradicional y una ramificación –también lineal– de usos industriales y de comercio pesado a lo largo del camino de Occidente.
- Introducir los instrumentos técnicos de planeación elaborados en las experiencias de los CIAM y de sus impulsores: el urbanismo de tres dimensiones (zonificación por funciones, por alturas y por densidades), el sistema vial jerarquizado de acuerdo con el papel de cada vía dentro de la zonificación general.

El Plan traducía estos principios en cuatro escalas diferentes, por medio de cuatro “Planes”: el Regional, el Metropolitano, el Urbano y el del Centro Cívico.

³¹ La región, para el Plan Piloto, era definida por la geografía de la Sabana de Bogotá; las conexiones existentes con el resto del territorio nacional eran apenas un dato, casi natural, que parecía inexplicable desde una perspectiva estructural. El papel de la ciudad a escala nacional era interpretado casi exclusivamente en clave representativa o de imagen (“la ciudad capital y el orgullo de sus habitantes”), o como asiento de la burocracia estatal. Bogotá, como se ha visto, era inexistente para la economía nacional, según el *Plan Piloto*.

A la escala del Plan Regional, el elemento más importante era el de prever un futuro equilibrado para la ciudad dentro de un sistema regional –la Sabana– volcado sobre sí mismo, por las dificultades de imaginar vínculos de exportación de excedentes en las condiciones seculares de aislamiento³². Esto pareció no coincidir con las expectativas de sus gobernantes y era, además, completamente incompatible con el real papel de la ciudad, como se demostró en los eventos posteriores. Pero no es gracia acertar en el marcador del partido dominical con el periódico del lunes en la mano.

A la escala del Plan Metropolitano, la decisión más importante tenía que ver con la forma de “T” que se pretendió discernir para la totalidad de la ciudad, descrita antes. La tendencia promovida por obras como la avenida de las Américas y por los urbanizadores privados, que apuntaba hacia el occidente y hacia la forma semicircular, se consideraron altamente inconvenientes.

El Plan Urbano establecía los criterios para adjudicar un papel específico a cada uno de los elementos de la estructura urbana: por una parte, a través de la designación y localización de las zonas diferenciadas funcionalmente, pretendió insertar un orden “racional” en las relaciones entre las distintas actividades ciudadanas. Por otra parte, con el énfasis en la jerarquización vial se suponía poder resolver de manera eficiente las necesarias conexiones entre las fracciones obtenidas de la operación anterior. Correspondientes con esta

³² Véase este elemento del diagnóstico, formulado en dos registros muy diferentes; primero, en lenguaje “oficial”: “El análisis del territorio comprendido por el Plan Regional y de la situación de la Sabana de Bogotá en relación con el conjunto del país, su altitud, sus conexiones ferroviarias por el Magdalena, sus conexiones viales con Venezuela, con el Magdalena y con los Llanos, no parecen dejar prever para la ciudad de Bogotá un destino industrial de exportación, sino simplemente la localización necesaria y suficiente de una industria proporcionada armoniosamente a las necesidades del consumo local. Es este un hecho muy importante que da a la urbanización de la ciudad de Bogotá y a nuestro Plan Piloto, un carácter particular. Le Corbusier (1950: 9). Segundo, en términos del “habla” interior del consultor que debía llenarse de razones: “Visto desde Monserrate a 3.000 metros es el más extravagante de los destinos! ¿Por qué una ciudad aquí, por qué una gran ciudad? Pues porque es una capital. Fue una capital en el corazón de las Américas. Tan en medio de los Andes, como en el centro, o como en la periferia al borde del mar. Capital = fortín del poderío del ‘sello’ Real (Madrid), tesoro que debe ser protegido de las eventualidades. Pero ¿en ‘51 (1951)? ¿Qué? ¿Por qué? De 50.000 habitantes –silencio, orden, meditación– a 1.000.000. Explicación: el dinero. El dinero son los Estados Unidos: trabajos forzados, producción desbocada. Situación desesperante. Bastantes guerras se han desatado en torno a ella: aunque de todas formas se pueden hacer ciudades, grandes ciudades, con las redes de alcantarillado, con los servicios: importaciones colombianas, exportaciones norteamericanas” (*Le Corbusier Sketchbooks*, No. 77, 1981).

sectorización, se proponían modelos de ocupación, urbanización y de arquitectura, provenientes de experiencias anteriores de Le Corbusier o de Sert³³.

En el caso del Plan para el Centro Cívico, las imágenes presentadas tenían toda la apariencia de un experimento de laboratorio en el que se estaban poniendo a prueba los dos instrumentos de planeación recién desarrollados: La Regla de las 7 v's y la Teoría del Sector³⁴. Las tres "etapas" propuestas servirían para cualificar los elementos considerados como estructurales en la organización del centro de una aglomeración urbana de escala mediana, obviando todas las particularidades de la propiedad del suelo, de la situación política y económica, de las posibilidades reales del proceso de gestión. Así, las etapas eran entendidas como recursos lógicos para comprender el fenómeno y no etapas de realización. No faltaba sino traducir los tipos edificatorios desarrollados a lo

largo de toda la carrera de Le Corbusier, para garantizar el carácter icónico de la imagen del Centro Cívico, traducción que, entremezclada con los íconos ya existentes (las 9 "manzanas arqueológicas" en las que se incluían la Catedral, San Bartolomé y San Ignacio, el Teatro Colón, "un cierto número de calles y de habitaciones históricas españolas" (Le Corbusier, 1950: 39) y el Capitolio Nacional) permitiría "historizar" y "humanizar" la imagen de la propuesta: "en todas partes reinarán el espíritu de la ciudad, la escala humana, la diversidad y la unidad. Se desarrollará así una verdadera sinfonía arquitectural y paisajística. La montaña servirá de fondo a la composición" (Le Corbusier, 1950: 32).

Puede comprobarse, a las cuatro escalas, que el plan sirvió para refinar las dos herramientas mencionadas (la regla de las 7 v's y la teoría del sector), rápidamente convertidas en principios de intervención urbana, herramientas que, en el caso de Bogotá, fueron simplemente deducidas de la propia estructura de la ciudad existente; sus características más importantes eran: el sistema vial jerarquizado de manera neta entre grandes ejes de movilización norte/sur y vías transversales que surtían a fragmentos homogéneos de la ciudad –los sectores–, a la vez que les fijaban sus límites. La división de la ciudad en sectores homogéneos suponía la existencia de un todo heterogéneo, que adquiriría "orden y medida" con base en la diferenciación funcional y en la jerarquización simbólica de los sectores.

Que estas herramientas, en su momento, sirviesen para ampliar el repertorio instrumental del urbanismo a escala universal³⁵ no es lo que aquí nos interesa; sino, más bien, destacar su coincidencia con los rasgos característicos de una realidad concreta, como es la de la Bogotá de los años cincuenta.

Pero, aunque en los planos y en el informe final del Plan Director se tratase de mostrar a la "teoría del sector" y al "método de clasificación vial" como subcapítulos o como instrumentos derivados de las propias "necesidades" del Plan Urbano, aquellos adquirieron un peso tal en la totalidad del Plan, que las decisiones sobre la zonificación

³³ Se trataba de cuatro modelos, cuya característica común era elevar considerablemente las densidades existentes, en Bogotá, para los distintos sectores sociales:

- Los *modelos de "emergencia"*, desarrollados entre 1940 y 1944. Alojamientos que debían iniciar un proceso de consolidación a desarrollarse en el tiempo; Le Corbusier propuso también estas casas –llamadas *murondins*, *provisorias*, *semiprovisorias* y *transitorias*– como modelos para avanzar en la reconstrucción francesa después de la Segunda Guerra. Son un antecedente a tener en cuenta para las *Normas Mínimas* desarrolladas por Germán Samper –entusiasta difusor de la doctrina corbusieriana– en los años sesenta y para lo que dio en llamarse "desarrollo progresivo" en los años setenta, ochenta y noventa.
- Los *modelos para la vivienda obrera*, más definitivos, son las casas *tipo Barcelona* (desarrolladas para el Plan Maciá en 1933 por Le Corbusier y Sert); las casas *tipo Sert*, propuestas por el urbanista español en el Plan para la Cidade dos Motores en el Brasil (1945), y las casas *La Rochelle*, desarrolladas en el plan para la ciudad francesa del mismo nombre.
- Los *modelos de habitación permanente*, que tenían la característica de implantarse sobre terrenos pendientes, venían siendo desarrollados por Le Corbusier como habitación para vacaciones: Trouin (1948), Sainte Baume (1948), Cap Martin (1949), todas ciudades mediterráneas francesas.
- Las *unidades de habitación* representaban la forma de vivir "para el futuro, la transformación progresiva de las actuales viviendas, insuficientes, en inmuebles de habitación de alta calidad" (*Informe*, p. 38). Con respecto a los lugares para el trabajo, en el Centro Cívico se utilizaban variaciones del modelo desarrollado para la sede de las Naciones Unidas (Maqueta 23-A) en Nueva York (1947); en los lugares destinados a la industria, se recurre a los modelos desarrollados para la Usine Verte (1943).

³⁴ No parece para nada casual que este proyecto fuese presentado en calidad de solución ejemplar –a una determinada escala urbana, que no era de ninguna manera la de las grandes capitales europeas– en el VIII CIAM, realizado en Hoddesdon, Inglaterra en 1951, cuyo tema central era "El corazón de la ciudad". Exhibido entre los proyectos para la reconstrucción de St. Dié (arraigada por la retirada del ejército nazi) y el realizado para Chandigarh (nueva capital regional del Punjab, fruto del desmembramiento del Estado Indio postcolonial) apareció como una etapa lógicamente necesaria en la búsqueda de una alternativa operacional a las diferentes escalas.

³⁵ El influjo ejercido por estas nuevas herramientas es significativo no solo en la experiencia urbanística de Le Corbusier –Chandigarh, Saint-Dié, Berlín, etc.–, sino en los planes de los años cincuenta realizados por muchos de los participantes en el VIII CIAM mencionado y su radio de influencia, el cual, no sobra recordarlo, era bastante extenso y, en general, creía en los "descubrimientos" de los grandes maestros. Véanse, por ejemplo, los planes para algunas de las *New Towns* inglesas o los planes para varias *villes nouvelles* francesas, ya en la década de los sesenta.

acabaron por estar subordinadas a las propias características del Plan Vial, y definidas por las necesidades de “equilibrar” los tamaños, formas, densidades y demás características de las nuevas unidades urbanas: los sectores.

Por otra parte, con el Plan Piloto fue factible poner por primera vez a prueba la aproximación tecnocrata a la planeación (¿sería mejor decir “al urbanismo”?), consistente en construir un escenario hipotético hacia el cual debería conducirse todo esfuerzo de ordenamiento urbano; sin embargo, en el Plan no se puede dejar de percibir un cierto desencanto, algo así como un sentimiento de desengaño, frente a tal tipo de imágenes heroicas o completas, rebosantes de confianza en un futuro mucho mejor, para simplemente abrir paso a un operar urgido por los reclamos más evidentes de la situación concreta.

Impacto sobre la ciudad y sobre los instrumentos del planeamiento urbano

A partir de la oficialización del Plan Piloto, la definición del perímetro urbano y el trazado del plan vial adquirirán sentido en relación con recomendaciones o limitaciones de índole técnica y como medios para concretar una política urbana que expresase objetivos generales sobre la forma de la ciudad. Paradójicamente, esta inclusión de instrumentos de uso corriente en la ciudad dentro de un plan más complejo sirvió para seguirlos utilizando en forma privilegiada, pero ahora sin remordimientos o preocupación por su inconsistencia.

No obstante, el Plan pasó a ser el fondo contra el cual se habrían de contrastar todos los episodios que debieron ser legalizados, pues no cabían dentro de su lógica o sus previsiones. Como se verá, las obras más importantes que fueron adelantadas en Bogotá durante la época de la dictadura y muchos de los desarrollos en barrios residenciales –sobre todo, los obreros– estaban por fuera de los límites de las zonas definidas funcionalmente o por fuera del perímetro urbanizable.

El Plan Piloto estableció, así fuese de manera implícita, un cuadro de jerarquías para ordenar los elementos básicos a los que redujo analíticamente la realidad urbana y sus posibilidades. Dichos elementos pasaron así a cumplir el papel de potenciales organizadores de la forma de la ciudad. En este sentido, adquirieron presencia la forma lineal, la especialización funcional de las vías, los elementos geográficos (escorrentías, cerros, río-pantanos) y los grandes equipamientos (el aeropuerto “Mundial”, la sede presidencial, las sedes de los ministerios y del gobierno local, etc.).

En el caso de las obras relacionadas con la función que el Plan denomina “circu- lar”³⁶, con el Plan Piloto se definió un Plan Vial básico, con una estructura elemental, pero que desde entonces ha servido como referente fijo a partir del cual extender una red arterial manejable de manera cada vez más autónoma e independiente de las características y cualidades de los “sectores” que las vías van atravesando o promoviendo por medio de su incorporación a las áreas urbanas.

1952-1958: Obras y no planes: el período de la dictadura

Aunque en este período de la planificación de la ciudad se continuara, aparentemente, con el empeño por realizar las directrices trazadas por el Plan Piloto (prueba de ello es la aceptación del Plan Regulador mencionada arriba y la continuidad de algunos funcionarios de alto nivel en la Oficina del Plan), es notoria la importancia cada vez mayor que tomó la aplicación de la noción de *obra pública*, alimentada desde una perspectiva propagandística subyacente al “estilo” de gobierno de Rojas Pinilla³⁷.

³⁶ Desde el III Congreso de los CIAM en 1930, en el que se produjo la célebre *Carta de Atenas*, las actividades urbanas se resumían en tres categorías, cada una de las cuales requería de espacio especializado en la ciudad ordenada: habitar, trabajar y recrear cuerpo y espíritu; la necesidad de transportarse de una de las zonas urbanas así obtenidas a otra se resolvía mediante la función “circular”.

³⁷ Muchos textos que analizan este período, coinciden en destacar la gran importancia relativa que adquirieron las inversiones en obras públicas –aeropuertos, carreteras, edificios públicos, oleoductos, proyectos de irrigación, puertos, hospitales, viviendas urbanas y rurales, escuelas, hidroeléctricas–, que se dio en paralelo con una significativa alza en los precios externos del café y un aumento generalizado de la producción (cfr. Urán, 1983 y Lee Fluharty, 1981). Véanse, particularmente, las publicaciones cotidianas *Revista Semana* del 10 de enero de 1955 y del 21 de marzo del mismo año; *El Espectador* del 17 de diciembre de 1955; *El Tiempo* del 6 de octubre de 1953, el 28 de febrero de 1958 y el 10 de diciembre de 1959.

Este hecho solo refleja lo que sucedía a un nivel más general con respecto a la planificación del desarrollo del país. Por ejemplo, entre las perspectivas trazadas por la Misión del Banco Mundial (la Misión Currie), que visitara al país durante el gobierno de Ospina Pérez (1946-1950) con el propósito de formular un plan de desarrollo para Colombia, se contemplaba adoptar una serie de medidas para enfrentar la crisis y fortalecer la producción interna³⁸. El impulso dado a las obras civiles y a las construcciones en “todos los frentes” tenía como finalidad mostrar el *progreso* que acompañaba al gobierno de Rojas y, al mismo tiempo, ganar el favor de la opinión pública a través de los signos de recuperación de una economía abocada a una crisis sustantiva³⁹.

Con la “elección” de Rojas en agosto de 1954, el aparato propagandístico del régimen dio a conocer los proyectos que debían empezarse a ejecutar de inmediato; el propio ministro de Obras fue el encargado de exponerlos ante los distintos medios de comunicación: en la televisión inaugurada por el propio Rojas, en semanarios, periódicos y en revistas internacionales como *Time* y *Visión*.

Con un rigor catalogado como “matemático”, el ministro Piedrahita dio a conocer sucesivamente los proyectos del CAO (Centro Administrativo Oficial de El Salitre)⁴⁰ y el de los aeropuertos internacionales para Bogotá y Leticia, en menos de tres meses.

Las obras del aeropuerto Eldorado (además de la liberación del predio del antiguo aeropuerto de Techo), del

Centro Administrativo Oficial (luego convertido en el actual CAN), de la iniciación –con el hotel Tequendama (1951-1953) y el edificio de oficinas Bochica (1953-1956)– de la primera etapa de lo que después se ha convertido en el Centro Internacional, del germen del sector de oficinas en la calle 37 –el antiguo Sagrado Corazón– fueron hechos urbanos fundamentales en la estructuración de la nueva ciudad y no deja de llamar la atención que su iniciativa y localización no hicieran parte directamente de ningún plan general para la ciudad. Incluso, en algunos casos parecieron ir en contravía respecto a criterios de primera importancia para el Plan Piloto⁴¹.

No obstante, existían los precedentes sentados por las decisiones unilaterales del Ministro de Obras del gobierno de Laureano Gómez (1951-53) –Jorge Leyva, en el mismo cargo hasta 1954, es decir, también como ministro del primer año de la dictadura–, quien comprometió partidas importantes del presupuesto del Ministerio para iniciar, por su cuenta y riesgo, las obras de las autopistas del norte y del sur (1951 en adelante), contraviniendo las recomendaciones viales del Plan Piloto⁴². Tales obras, sobra decirlo, cayeron como anillo al dedo para las necesidades y proyecciones de la dictadura.

Aparentemente, para la dictadura estaba perfectamente claro su papel transicional y efímero, pues se embarcó en grandes realizaciones de manera muy pragmática

³⁸ De esta serie de recomendaciones, solo se llevaría a la práctica la construcción de la siderúrgica de Paz del Río, inaugurada algunos años después por Rojas Pinilla. La Misión produjo un audaz (para la época) documento conocido como *Operación Colombia* (cfr. Currie, 1965b).

³⁹ En una entrevista concedida a la revista chilena *Visión* (Santiago de Chile, octubre de 1955), Rojas declaró que en aquel momento “no existe sector de desarrollo del país en el que el gobierno no esté adelantando programas de obras públicas”. En este mismo sentido, resulta significativo el destino de los mayores montos del presupuesto nacional para el año de 1955: para obras públicas, el 22%, y a las FFAA, el 20% (cfr. *supra* nota 11).

⁴⁰ A las objeciones planteadas por esta decisión, el ministro responderá que “El CAO creará otro centro en la ciudad, pues toda ciudad tiene varios centros. Bogotá tuvo su centro en la Plaza de Bolívar, pero se ha ido desplazando por imposibilidad de desarrollo de la ciudad [...]. Al colocar el Centro Administrativo en El Salitre, se ayudará a descongestionar la ciudad [...], no hay objeción valedera en que la construcción de la ciudadela va a producir una desvalorización del centro, ya que durante los numerosos años en los que la mansión presidencial ha estado ubicada en la zona, la valorización ha sido prácticamente nula, en tanto que otras zonas alejadas del centro se han valorizado vertiginosamente [...], el mismo tipo de oposición se le presentó al presidente Olaya Herrera con la construcción del Parque Nacional y al presidente López cuando construyó la Ciudad Universitaria” (Revista *Semana*, enero de 1955).

⁴¹ El caso más relevante es, de nuevo, el del CAN: allí se trasladaría el grueso de los potenciales ocupantes del Centro Cívico planeado por Le Corbusier. Frente a las dilaciones y tropiezos provenientes de la desagregación de la propiedad del suelo en el área central, se optó por continuar la “colonización” de la frontera más “disponible”: el gigantesco predio de la antigua hacienda de El Salitre, en la periferia occidental de la ciudad de la época, que para esos años ya había pasado a manos de la Beneficencia departamental. Con el desarrollo del Sagrado Corazón “se configuraba una etapa nueva del urbanismo en Bogotá, puesto que ahora entidades como la ESSO y Ecopetrol podían adquirir, a una distancia de 1 kilómetro de la calle 26, considerada entonces como el límite físico del centro de la ciudad, predios lo suficientemente extensos para concentrar en ellos sus áreas de trabajo en bloques hasta de 15-16 pisos, y dejar al nivel del terreno grandes zonas de jardines y de estacionamiento de vehículos” (Téllez, 1988: 208).

⁴² Las autopistas norte y sur pasaron a ser así las únicas vías expresas con canales de servicio –las paralelas– existentes en la ciudad en ese entonces (con la singular excepción de la avenida de las Américas, vía que “no va a parte alguna”: las conexiones aéreas no merecían contar con tan suntuosa avenida, a ojos de los comentaristas de la época). No deja de ser significativo que, hacia 1960, dos de los más importantes núcleos de extensión agregados a la ciudad sean las parcelaciones, urbanizaciones y barrios clandestinos a lo largo de la autopista norte –iban hasta la calle 170–, y la zona industrial –la segunda zona industrial– y los barrios obreros del sur occidente. Obviamente, ninguno de estos dos desarrollos hacían parte de la zonificación del Plan de Le Corbusier.

e inmediatista, sin plantear ni muchos ni muy complejos interrogantes sobre los posibles efectos de sus obras sobre la estructura de la ciudad –existente o futura–; sin embargo, escogió actuar sobre muchos de los elementos definitorios en la configuración de la forma urbana, con plena conciencia –heredada de la armazón del Plan Piloto– del efecto multiplicador que era posible lograr si así se operaba.

1959-1966: Instrumentación del planeamiento urbano moderno

Con la restauración del gobierno civil, en 1958, se conformó de nuevo el Concejo de Bogotá y un nuevo equipo profesional se instaló en la administración distrital. Desde entonces, y hasta 1966, la figura de Jorge Gaitán Cortés –“político y técnico”– primero como concejal y luego en sus cinco años como alcalde mayor (1961-1966), permitirá una cierta continuidad en la planeación de la ciudad y en su instrumentalización. Sin embargo, debe resaltarse que esta experiencia estuvo lastrada por el vacío que significó la no oficialización del Plan Regulador, con lo cual se debió concentrar esfuerzos, por lo menos en una primera instancia, en definir normas específicas y aplicables de manera clara y directa. Tampoco existía claridad o acuerdo con respecto a los procedimientos a seguir, ni mucho menos, sobre los mecanismos de actualización de un Plan fuertemente afectado por las acciones “efectistas” de la dictadura y por el crecimiento poblacional completamente imprevisto.

El Plan

Se requirió desarrollar nuevos conceptos para sustentar una práctica que, aunque seguía basada en los principios del urbanismo moderno de los CIAM y en sus aplicaciones a las ciudades norteamericanas⁴³, intentó acercarse minuciosamente a las cualidades específicas de la realidad de Bogotá, para planificar sus transformaciones en el futuro. De la prolija realización de ese trabajo surgiría un esquema de planificación basado menos en el plan propiamente dicho y más en el proceso de planificación⁴⁴.

El plan fue entendido como un instrumento flexible, adaptable cotidianamente a las difíciles condiciones de desarrollo generadas por el acelerado crecimiento de la ciudad. Era necesario concentrar esfuerzos sobre todo en convertir los postulados de base en programas concretos que permitiesen

la acción de la administración. Además de que se conservaron claramente los principios básicos del esquema de planificación vigente, a saber: la zonificación de las actividades urbanas y de la vivienda por sus densidades (de R-1 a R-7), con el Plan se quiso avanzar en la construcción de instrumentos para la distribución racional de las construcciones en el espacio (a través de los índices de ocupación y construcción) y para una eficiente dotación de equipamientos, cuyas áreas se dimensionaron e institucionalizaron. No obstante, no se trataba de imponer mecánicamente índices o estándares internacionales al uso, sino de construir, con base en el análisis de la ciudad edificada, indicadores que permitiesen medir y controlar eficientemente su desarrollo⁴⁵.

La flexibilidad del Plan –que obligó a que nunca se convirtiese en norma taxativa– era “administrada” por la Junta de Zonificación⁴⁶, conformada para ello de tal manera que sus decisiones se basaran en criterios de aplicación general más que en normas específicas y de obligatorio cumplimiento.

En el documento *Planificación de Bogotá: 1964* existía una mayor preocupación por institucionalizar los procesos para la toma de decisiones en materia de planificación –en este caso física–, por definir la forma de desarrollo para cada urbanización y cada parte de la ciudad –su densidad, sus equipamientos–, por fijar normas y procedimientos –de tramitación y aprobación– que por definir políticas rígidas de forma y estructura. Lo que no obsta para que, reiteradamente, se hiciese énfasis en la necesidad de desarrollar las áreas vacías dentro de la ciudad y conformar una urbanización homogénea y compacta, que pudiese complementar la estructura de la ciudad lineal “ramificada” desarrollada hasta entonces, a pesar de que no se plantease la necesidad de un control estricto a la expansión urbana.

* * *

En concordancia con los principios de planificación expuestos, se desarrolló el plan vial como adecuación y

⁴³ Los principios de planeación sustentados en la época están condensados en el texto *1964: La planificación en Bogotá* (DAPD, 1964), que constituye el texto de planificación más completo desde el *Manual de urbanismo* de Brunner en 1940.

⁴⁴ “El plan es un instrumento que se va conformando todos los días. Es una fórmula flexible, pero lo suficientemente concreta como para convertirse en programas de acción” (DAPD, 1964: 31).

⁴⁵ Es de destacar la construcción de una nueva sectorización de la ciudad, esta vez sobre la base de la desagregación de los barrios –considerados como las unidades de desarrollo de la ciudad–, que sirvió para definir los sectores censales DANE, aplicados desde el censo de 1964 para la referenciación geográfica de la información censal.

⁴⁶ Acuerdo 51 de 1963, considerado como “Acuerdo Orgánico de la Junta de Planificación”, por el cual el Concejo facultó al alcalde para establecer la zonificación por decreto y creó una Junta de Zonificación que “deberá recomendar al DAPD el estudio y actualización de las normas urbanísticas así como la del plano oficial de zonas, cuando el desarrollo urbano así lo requiera” (citado en el trabajo de Manuel García, 1976 y en el texto del acuerdo).

extensión del plan corbusieriano, ampliando su cobertura a una porción mucho mayor de territorio⁴⁷.

Con el Plan Vial Piloto de 1961⁴⁸, realizado sobre estudios muy completos, se fijó definitivamente el sistema combinado de cuadrícula ortogonal con los anillos en la periferia, como expansión coherente de la malla corbusieriana, de la cual conservaba no solo perfiles, dimensiones y jerarquías, sino la función asignada al plan vial en calidad de elemento estructurador de toda la ciudad (sectorización).

Consecuente con la política de compactación propuesta, que implicaba pasar de la ciudad lineal a la ciudad semicircular *compacta* (llenando los vacíos entre los tentáculos que se habían conformado en los períodos anteriores), el plan introdujo los anillos viales de la ciudad⁴⁹. Con esa decisión, definió y comenzó a construir lo que, hasta el presente, sigue siendo la base del plan vial de la ciudad.

Este plan vial estableció un segundo elemento de coherencia con sus principios de planeación, por medio de una malla vial que permitiera “llenar” los vacíos existentes entre zonas desarrolladas; sin embargo, la práctica indefinición de límites para la extensión continua de la red de vías permitió, al mismo tiempo, la expansión incontrolada de la ciudad en bajas densidades hacia la periferia⁵⁰.

Con el diseño definitivo de las vías, se produjo un avance muy significativo, al llevarlo hasta el detalle⁵¹; las vías pasaron así de ser una intención, a ser programas reales dotados de áreas de afectación, presupuesto, especificaciones particularizadas, etc.

Por otra parte, en la zonificación definida se manejaban no menos de 30 categorías, correspondientes a especificaciones diferenciadas dentro de las zonas residen-

ciales, comerciales, mixtas e industriales, y entre ellas⁵². Deben resaltarse las nociones de *comercial residencial* y de *residencial transformable*, que implicaban una trasgresión importante de los principios de zonificación y segregación estrictas de las actividades, tal como eran manejados por el urbanismo moderno. Estas categorías de zonificación, que permitían la coexistencia de la vivienda y el comercio en una misma zona, y aun en una misma edificación, se aplicaron a las zonas ya edificadas de la ciudad en las que se habían comenzado a construir unos patrones particulares de desarrollo urbano, inducidos por la relación directa entre transporte en superficie y comercio minorista, lo cual reforzaba la idea de flexibilizar los principios, en aras de poder intervenir con mejores argumentos sobre la realidad urbana⁵³.

De hecho, el plano de zonificación propuesto en 1964 (que no fue nunca adoptado como norma) aceptaba la aparición de zonas de actividad terciaria (comercio - residencia/comercio) en áreas diferentes al centro tradicional, que ya por la época se estaban conformando. A zonas como Chapinero (calles 45 a 63), Restrepo y Siete de Agosto se las definió como zonas de comercio; además, prácticamente toda el área desarrollada hasta los años sesenta, se reglamentó como *residencial transformable*.

Paralelamente al reconocimiento de estos núcleos de actividad laboral, se proponía *descentralizar* las zonas industriales hacia áreas en las periferias sur, occidental y noroccidental, para localizar las nuevas fábricas: Cazucá, Avenida de Eldorado y Morato fueron, entre otras, las zonas industriales impulsadas por esta política de zonificación.

Por entre los elementos recién anotados, pareciera traslucirse una confrontación entre algunos postulados para la ciudad moderna del modelo CIAM –por ejemplo, la promoción del prototipo de edificio multifamiliar en altura con baja ocupación del terreno– por un lado, y por el otro, el suburbio norteamericano de baja densidad y desarrollado con base en la vivienda unifamiliar⁵⁴. Si había confrontación, se optó por la aplicación selectiva de

⁴⁷ Con la consecuencia obvia de que el área planeada creció en más de dos veces y media: de 6.100 hectáreas en el Plan Piloto, pasó a ser de 16.500 hectáreas en 1964.

⁴⁸ Adoptado por el Acuerdo 38 de 1961.

⁴⁹ Las avenidas 68 y Boyacá (como complementos, al occidente, de la carrera 30, primer anillo), así como la avenida Longitudinal-regional, como periférica occidental para tráfico pesado intermunicipal, las cuales, combinadas con los ejes radiales (carrera 7, autopista-calle 80, calle 26, Américas, Jiménez-Colón, autopista del Sur, avenida Caracas al sur) conformaron el sistema vial radial-anillar de la ciudad, sobrepuesto a la cuadrícula ortogonal de vías V-2 y V-3, propuestas desde 1951.

⁵⁰ Hacia el norte, por ejemplo, este plan terminaba en la actual avenida de los Arrayanes, localizada en los límites con el municipio de Chía, alejada por completo –aún hoy– del perímetro de servicios.

⁵¹ Perfiles exactos, localización de redes de servicios públicos, tipo de tráfico, radios de giro, especificación técnicas de materiales, resistencias, etc.

⁵² Ninguna de las cuales corresponde a los barrios *de origen* clandestino.

⁵³ Actitud que algunos estudios posteriores consideraron como una planificación que va “detrás del desarrollo”, legalizando las situaciones de hecho que se originaron en la ciudad en los períodos anteriores a los planes. Ver al respecto, “Plan Zonal del Centro de Bogotá”, en: *Preinversión* No. 1, revista del FONADE, 1988.

⁵⁴ El modelo de suburbio norteamericano se imponía, indiscutiblemente, en la Bogotá de los años sesenta como nueva forma de vida. Aunque no se puede desconocer sus cualidades ambientales, simplemente hay que reconocer su existencia como un dato más de la realidad urbana.

los dos modelos: el primero, especialmente para algunos barrios desarrollados por el Estado y dirigidos a los sectores medios y populares (cfr. Alcaldía, DAPD, 1964)⁵⁵; y el segundo, para los barrios desarrollados por los urbanizadores privados; barrios cuya creación adquirió en esos años una fuerza inusitada en el norte de la ciudad, dirigida a la demanda de los sectores de ingresos altos. Es de subrayar que el documento desconoció casi totalmente la inusitada proliferación de barrios de origen clandestino, que por la época tuvieron un desarrollo muy importante. Se hacía solamente una pequeña mención, dentro del capítulo de Renovación Urbana, al Acuerdo 22 de 1963, por el cual se establecen los trámites para realizar los programas de habilitación de los “barrios incompletos” (Alcaldía, DAPD, 1964: 216).

En conclusión, puede destacarse como respuesta al interés por convertir al plan en programas de acción, el diseño de programas habitacionales oficiales, vías, redes de servicios públicos y obras civiles en general, que estableció sus presupuestos al detalle –los valores unitarios– y fijó sus formas de contratación, interventoría y entrega. En fin, se perfeccionó la “carpintería” necesaria para que la administración pudiese operar con los principios de racionalidad y eficiencia coherentes con el esquema de desarrollo urbano adoptado.

Por último, hay que destacar que en este período se introdujo, por primera vez, la idea de dotar a la ciudad con un sistema de transporte masivo, basado en la utilización de los corredores viales de los ferrocarriles, pero complementado con otras líneas subterráneas para conectar con los lugares principales de la ciudad. El estudio inicial condujo a descartar el monorriel y a definir un sistema combinado de metro subterráneo y tren en superficie. A pesar de su estado preliminar, el planteamiento contenía *in nuce* todos los elementos que más adelante tendrán las diferentes propuestas para el metro.

Incidencia sobre el desarrollo urbano

Tradicionalmente se ha dicho que durante la administración del alcalde Gaitán Cortés se prepararon las obras y las finanzas del Distrito que permitieron las numerosas ejecuciones del alcalde Barco. Y, en realidad, se avanzó considerablemente. Primero, porque al retomar la práctica planificadora interrumpida parcialmente durante el período de la dictadura, se pudo formular un plan completo para la ciudad y, de allí, derivar los mecanismos para su puesta en marcha, consecuentes con sus postulados de principio. Segundo, y esto es fundamental, porque se avanzó en concretar el plan en programas específicos de acción, muchos de los cuales fueron ejecutados o comenzaron a serlo. Esto implicó adecuar los principios puros de la planificación moderna a la realidad de la ciudad, aceptando sus tendencias y combinando patrones generales con patrones producidos específicamente.

Gran parte de esos instrumentos de planeación (que antes llamábamos “carpintería”) se incorporaron a la actividad permanente de planeación de la ciudad, permitiendo un cierto “control de calidad” sobre las urbanizaciones legales realizadas (definición de cesiones, equipamientos, plan vial local, normas generales, etc.). Otros instrumentos más sofisticados, como los índices zonales, que pretendían realizar un manejo más específico y diferenciado a las normas, nunca pudieron ser aplicados de manera sistemática, lo cual desarmó y puso en crisis al aparato técnico-conceptual que se había propuesto, ya que eran uno de sus soportes principales.

Por estas circunstancias, no es fácil establecer cuál fue el verdadero impacto del plan sobre la ciudad, aunque es claro que frente a la ciudad estallada, producto del desarrollo

⁵⁵ No obstante, otras entidades del Estado también trabajaron en el campo de la transformación de los barrios unifamiliares, introduciendo para ello nuevos conceptos que condujeron a fomentar las agrupaciones y conjuntos de vivienda, de enorme éxito en los años posteriores. El caso del BCH en Niza es ilustrativo al respecto.

espontáneo y de las obras viales de la dictadura, se pudo definir una forma más eficiente –la anillar– y se logró que algunos de los vacíos entre vías se fueran llenando paulatinamente, rompiendo parcialmente la estructura de ciudad tentacular. Las obras viales y de infraestructura fueron consecuentes, cuando las urgencias lo permitieron, con la intención de desarrollar estos vacíos, dotándolos de vías y servicios. De todas maneras se constata que fue mucho más lo planeado que lo ejecutado.

No obstante, al tiempo que se avanzaba en el control de esos fenómenos, la urbanización de origen clandestino se extendió en forma masiva en las periferias, articulada a lo largo de las vías de salida de la ciudad en todas las direcciones (norte, autopista a Medellín/calle 68; occidente, sur/Soacha, Usme, y carretera a Oriente); se prolongaba así la vida de la ciudad lineal, expandida ahora en forma de tentáculos sobre las vías de comunicación, dificultando la compactación de la ciudad buscada con la organización anillar del plan vial y el conjunto de políticas urbanas.

La política que formulaba contener parcialmente la expansión, no se complementó con otras medidas que, por una parte, la hicieran más eficiente y, por otra, permitieran controlar o disminuir la urbanización clandestina⁵⁶. De tal manera que la expansión horizontal en loteos, de bajas densidades para los ingresos altos y en densidades mayores en los barrios obreros aislados de la estructura urbana propuesta, siguió siendo predominante en la ciudad. La contradicción explicitada entre la ciudad CIAM (altas densidades, edificios en altura, poca ocupación, transporte colectivo) y el suburbio norteamericano (bajas densidades, predominio de vivienda unifamiliar, automóvil privado) quedó resuelta definitivamente a favor de este último, confirmando la tendencia del crecimiento preferida no solo social, sino también económicamente. Salvo contadísimas excepciones, las propuestas para desarrollar *unidades de habitación* en altura –de ocho pisos o más– fracasaron, permitiendo, por el contrario, que el Estado mismo abandonara parcialmente su papel de constructor de “barrios modelo” y se inclinara por emprender soluciones unifamiliares “incompletas”, con tal de paliar el problema de la vivienda.

Un punto adicional es aquel de los equipamientos, campo en el que hay que abonarle a este período de planeación un avance significativo, no solo en su concepción (estandarizada, racionalizada, replicable), sino también en la formulación de programas de dotación claramente estructurados, con conciencia de las necesidades y de los recursos disponibles. En general, los programas de lo que ha dado en llamarse “inversión social” fueron preocupación del Departamento de Planeación Distrital y tuvieron algún nivel de formulación y ejecución.

3. El predominio de la planeación económica

Dos acepciones de la planeación integral: la planeación para el desarrollo y la planeación-acción

Hacia el final de la década de los sesenta se impuso en el país el desarrollo de la planeación económica, el cual era producto de la estrategia continental que los organismos internacionales de crédito plantearon para América Latina al comenzar la década. En la reunión de Punta del Este, donde se acogió esta política, se planteó la exigencia de adoptar planes de desarrollo, como condición para obtener los beneficios del crédito. Como señalara el profesor Currie (1965b), así se inició la segunda experiencia del país en el campo de la planificación, ahora bajo la influencia teórica y metodológica de la CEPAL.

⁵⁶ El programa de regularización de barrios desarrollado durante esos años fue muy precario. Hasta 1965 se habían “completado estudios” para 5 barrios y se hallaban en “proceso de regularización” 8 más, sobre un total aproximado de 100, desarrollados en el período 1957-1964.

Con la creación del Departamento Nacional de Planeación, la asesoría directa de la Comisión Económica para la América Latina y los compromisos adquiridos en Punta del Este, se inició con fuerza el período de la planeación para el desarrollo, que tendría su punto culminante con la producción del Plan de Desarrollo Nacional *Las Cuatro Estrategias* en 1970 (DNP, 1971).

Si los cálculos sobre los procesos de expansión elaborados hacia la mitad del siglo por los planificadores extranjeros invitados a formular los planes para las tres principales ciudades del país habían sido extremadamente conservadores, los cálculos que se hicieron en los años setenta con base en el crecimiento de los últimos 20 años alertaban sobre unos procesos de expansión espectaculares, que plantean como perspectiva la conformación de ciudades 4 o 5 veces mayores para 1990 y 2000.

Toda la literatura y los debates de la época pivotaban sobre el gran reto de prepararse para un crecimiento sostenido sin precedentes. Tales fueron las conclusiones de los *City Studies* que patrocinara el Banco Mundial en Bogotá y Cali (1969-1972) o del estudio *Alternativas para el desarrollo Urbano de Bogotá*⁵⁷.

La condición, entonces, para proponer una política de ordenamiento físico de la ciudad dentro de este enfoque era la producción de insumos informativos y analíticos sin precedentes en el país. La gran magnitud y alta complejidad de los estudios adelantados, la calidad de los compromisos intra e interinstitucionales requeridos y el alto calibre de los equipos interdisciplinarios participantes pusieron en evidencia, por lo menos en este campo en el país, el último esfuerzo por dar cuenta de una realidad que, aunque se la concebía tremendamente complicada, se podría reducir conceptualmente –y de ello se tenía plena confianza– a algo manejable mediante el instrumento poderoso de los Planes de Desarrollo y sus estudios previos.

En la práctica de la planeación en Bogotá, la noción de *integralidad* adquirió entonces dos acepciones

⁵⁷ En efecto, la evaluación de las tasas de crecimiento poblacional entre los censos de 1951 y 1964 revelaba unas tendencias altamente preocupantes. El estudio mencionado reseñaba así el problema: “La tasa de crecimiento de Bogotá en el período 1951-1964 fue una de las más altas del mundo 6,8% [...]. Fue, sin embargo, seguida muy de cerca por Medellín, Cali y Barranquilla, con un promedio de 5,2%”. Y más adelante señala: “Las posibilidades de expansión de estas poblaciones y particularmente de las más grandes ciudades son relativamente enormes, tanto por el crecimiento normal, como por la migración desde pequeñas ciudades y áreas rurales” (Alcaldía, 1967-1969: *Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá D. E.*, Tomo I: 3).

bien diferentes entre sí: i) la de desarrollo como resultado de una compleja y específica interacción de causas de todo tipo, ordenadas jerárquicamente (con economía y sociedad en lo alto y la forma física como soporte y resultado)⁵⁸, y ii) la de un programa que debía hacer el uso más eficiente de un monto dado de recursos⁵⁹.

1967-1974: Del plan urbano a la planeación económica

Al final de la década de los sesenta, el economista Lauchlin Currie, de origen norteamericano y nacionalizado en Colombia, reemplazó a Jorge Gaitán Cortés como figura preponderante en la planificación de la ciudad. Durante el período en cuestión, Currie intentará imponer, a través de todos los medios posibles, una concepción totalmente diferente de la planificación urbana: aquella que la relaciona directamente con la planificación económica general del país y con su modelo de desarrollo. Los estudios de *Alternativas para el Desarrollo de Bogotá* (CID, Universidad Nacional, 1969), el Plan de Desarrollo Nacional de *Las Cuatro Estrategias* (DNP, 1971), el *Estudio de Desarrollo Urbano de Bogotá -Fase II* (DAPD, 1972) y el texto teórico sobre urbanismo *Ciudades dentro de la ciudad* (DNP, 1974) constituyen etapas sucesivas de un único propósito obsesivo: evidenciar la absoluta necesidad de la planeación como base del desarrollo general del país y transformar la concepción del desarrollo urbano y de los sistemas de planificación que hasta ese momento habían imperado en el país.

Para facilitar la exposición, el análisis de este período se dividirá en dos subtemas:

Los estudios y programas para una ciudad en marcha

Paralelamente a la ejecución de varias obras planeadas por la administración anterior, el gobierno del alcalde

⁵⁸ Esta fue la acepción convertida en norma, mediante la definición de los contenidos de la figura de plan *integral* en la Ley 61 de 1978: en él se combina la necesidad de contar con un diagnóstico completo de la situación en todos los sectores –económico, social, administrativo, financiero, físico, cultural– con el estudio de diversas alternativas de forma y estructura urbanas para albergar la población nueva y con la escogencia de una de ellas, la cual debía espacializarse en concordancia con un conjunto priorizado de programas sectoriales de inversión.

⁵⁹ El problema está en definir lo que se entiende por eficiencia en el uso de los recursos. En algunos casos se entendía como solución a las necesidades insatisfechas más urgentes –si se medían con el rasero de los estándares urbanísticos “universales”– y perentorias –si se medían con el criterio de su efecto sobre las condiciones subjetivas–, es decir, dentro de la lógica de la relación más baja en términos de costo/beneficio; en otros casos, buscando un impacto indirecto mediante la formación de capacidades –técnicas, de gestión, de promoción, incluso políticas– en la población afectada (Programa Ciudad Bolívar).

Virgilio Barco (1966-1969) contrató un conjunto de estudios concebidos y realizados desde una óptica que cambiaría radicalmente los principios de planificación con los cuales se venía operando. Con su progresiva aplicación, los nuevos principios abrirían la compuerta para producir cambios muy importantes en la práctica de la planeación en Bogotá.

Por lo anterior, debemos someter a examen dos frentes de acción en lo referente a la planeación: por una parte, los estudios contratados en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación para definir el futuro de la ciudad y de su sistema de planificación, y por la otra, la práctica cotidiana de las instancias de planeación en la ciudad.

Como se sabe, el texto central de planificación de los llamados *Estudios para una ciudad en marcha*, presentados a manera de balance de su gestión (1966-1969) por el alcalde Barco, fue *Alternativas para el Desarrollo de Bogotá* (CID, Universidad Nacional, 1969). Este texto deja traslucir claramente los principios básicos de la estrategia diseñada por Currie para propiciar el desarrollo general y urbano del país, los cuales se pueden resumir en cuatro puntos centrales:

- “*Acelerar el crecimiento como condición del desarrollo*” (Currie, 1974: 22). La estrategia general fue concebida como un modelo de desarrollo cuya puesta en marcha le permitiría al país salir del subdesarrollo crónico en el cual se hallaba estancado. Para tal efecto, debía permitirse –y aun incentivarse– la expansión de las grandes ciudades, acelerando el proceso de urbanización del país, con el fin de aprovechar los efectos multiplicadores de la concentración urbana, y, al mismo tiempo, sustentar el desarrollo de una gran industria de la construcción, concebida como sector líder de la economía nacional y capaz de impulsar el desarrollo sin los efectos colindantes que le son propios a otros modelos: estrechez de la demanda, atraso tecnológico, dependencia de la deuda externa, estrechez de la financiación, impulso a la inflación, etc.⁶⁰. Para su puesta en marcha, se debería desarrollar un sistema de financiación especial basado en la canalización

⁶⁰ El Plan Nacional de Desarrollo “Las Cuatro Estrategias”, presentado al Congreso de la República en julio de 1971, sustentaba el desarrollo en sectores considerados líderes de la economía, hacia los cuales se canalizaba la inversión del Estado: la vivienda, las exportaciones y la agricultura, para obtener una alta tasa de crecimiento y lograr un “período sostenido de crecimiento que acompañado de una mejor distribución, rompería el círculo vicioso de la pobreza” (Currie, 1974: 21).

del ahorro privado hacia la construcción; sistema que años más tarde quedará bautizado como el sistema de las *Unidades de Poder Adquisitivo Constante* (UPAC).

- Lograr un desarrollo urbano *concentrado*. En este sentido, en casos como el de Bogotá, se presentaba una serie de problemas que deberían ser enfrentados con precisas y contundentes políticas de ordenamiento del territorio. Por una parte, se decía, la expansión indiscriminada de la ciudad agrava diariamente los problemas de dotación de servicios y de movilización pendular entre los lugares de trabajo y de residencia. A su vez, el sistema de transporte estaba basado en recorridos por superficie y con énfasis en el automóvil privado con un destino privilegiado: el centro urbano (que concentra más del 70% del empleo de la ciudad). Estos tres factores resaltados –baja densificación, mala distribución de usos en el territorio y deficiente sistema de transporte– negaban la posibilidad de hacer eficiente la estructura urbana. Y prefiguraban las posibles políticas generales que deberían dar sustento al plan.
- *Descentralizar* las actividades típicamente urbanas, acción dirigida a acercar las fuentes de trabajo al usuario y, por lo tanto, a disminuir sustancialmente distancia, frecuencia y tiempo invertido en los viajes. Dicho planteamiento implicaba restar importancia al centro como lugar de empleo, impulsar la creación de nuevos centros urbanos y complementar los incipientes, idea que se tradujo, inicialmente, en la categoría de *zonificación integrada* que, aunque respetaba la noción monofuncional de cada zona de la ciudad (conservando la ortodoxia CIAM), a la vez buscaba configurar zonas pequeñas (autosuficientes) que debían permitir una distribución equilibrada de actividades en el territorio, obteniéndose así “un máximo de intensidad con un mínimo costo” (CID, Universidad Nacional, 1969: 154).
- *Densificar* la ocupación del territorio urbano, lo cual implicaba el cambio sustancial del patrón de habitación, transformándolo de unifamiliar a multifamiliar en altas densidades. Este planteamiento se traducía, por una parte, en la definición de un rígido perímetro de servicios, por fuera del cual debía impedirse todo desarrollo (cinturón verde); y, por otra, en el impulso decidido y urgente a la renovación urbana, con el fin de llevar vivienda en altas densidades a los alrededores del centro urbano. El impulso dado al proyecto de Sans Façon fue la respuesta de mayor magnitud en este campo.

Todos estos aspectos técnico-económicos estaban articulados dentro de una propuesta teórica presentada años más tarde por el propio Currie en *Ciudades dentro de la ciudad* (1974). Este texto sintetizaba la interrelación necesaria entre los modelos de desarrollo nacional y urbano, encaminada a alcanzar un mayor nivel en la producción de bienes y servicios, para fortalecer así la economía y las bases de la vida en la ciudad: crecimiento, desarrollo, bienestar. De allí, la necesidad de adaptar la estructura urbana al aumento sustantivo de la población y al crecimiento de la economía⁶¹. La respuesta ofrecida fue entonces, por una parte, un modelo de ordenamiento físico del territorio urbano –*las ciudades dentro de la ciudad*–⁶² y, por otra, la organización del sector vivienda, con base en la promoción de un sistema preferencial de financiamiento.

La comparación entre los principios de planificación enunciados y los resultados de la indagación sobre la estructura de la realidad urbana concluyó en la confrontación entre dos alternativas básicas para el desarrollo: la primera, consistente en seguir las tendencias de desarrollo urbano identificadas en la realidad; y, la segunda, que proponía aplicar los principios enunciados (densificación y redistribución de actividades en el territorio), para efectuar la articulación entre las políticas urbana y económica nacionales. Evidentemente, el estudio seleccionó la segunda alternativa como la más recomendable para hacer la ciudad “económicamente viable”, sustentándola con amplios estudios de vivienda, servicios comunales y transporte.

Por su parte, el DAPD continuó aplicando en la práctica los planteamientos de la administración anterior; aunque parcialmente, pues se introdujeron algunos elementos de la nueva concepción planificadora en las normas de zonificación, mediante el Acuerdo 65 de 1967, el Decreto 1119 de 1968 y con algunos proyectos específicos de renovación urbana: Sans Façon y Las Aguas.

Todos ellos fueron parte de una política de emergencia que buscaba estimular la densificación y la

compactación de la ciudad, ante la alarma producida por las desproporcionadas previsiones sobre su expansión⁶³. Al efecto, se promovían desarrollos en altura en las zonas donde ya existían servicios públicos y en áreas de influencia de las zonas de trabajo, con el fin de controlar la expansión de la ciudad y mejorar la eficiencia de las redes de servicios y del transporte.

Se fijaron, además, estímulos a la inversión privada y a la del Estado, buscando principalmente hacer más atractiva la construcción cerca a las zonas de trabajo.

Como medio para elevar las densidades y agilizar la gestión de los proyectos, se introdujo la figura de las llamadas agrupaciones de vivienda o conjuntos arquitectónicos, cuyo principio eran modalidades especiales de propiedad y de servicios comunales.

Estas medidas, entre otras, constituyen una serie importante de cambios que desfiguraron globalmente los postulados básicos del período anterior: el plan flexible pero con principios rígidos, los índices de zona, los principios de arquitectura urbana, etc.⁶⁴.

Estudio de Desarrollo Urbano de Bogotá, Fase II

Como su nombre lo indica, el estudio de *Fase II* es la segunda parte de un trabajo general sobre el desarrollo de Bogotá. Su primera parte, *Fase I*⁶⁵, fue concebida “como

⁶¹ La ciudad es el lugar donde se realiza la combinación ideal entre “la planeación física, económica y social” (Currie, 1974: 40).

⁶² Que permitiría alcanzar los objetivos ya planteados por *Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá*, D. E. (1969) al combinar “las ventajas económicas de la gran concentración urbana con las ventajas sociales de poblaciones intermedias y pequeñas” (Currie, 1974: 38), a través de lo cual fuese posible “diseñar ciudades en las cuales (el hombre) no perdiera el sentimiento de apego al vecindario [...] diseñar ciudades donde el ciudadano es valorado y apreciado por sus conciudadanos. [...] Una ciudad debe ser lo suficientemente grande para ofrecer las inquietudes, el movimiento, las oportunidades que el hombre desea, pero al mismo tiempo debe ser lo suficientemente pequeña para que el individuo no se pierda en la multitud” (Currie, 1974: 29, 30).

⁶³ Previsiones realizadas con base en la proyección de las tasas deducidas al comparar los datos del censo de 1964 con los censos anteriores. En la época, se dedicaron múltiples esfuerzos al manejo de proyecciones demográficas en relación con las tendencias y probabilidades de localización de la nueva población; de estos ejercicios se dedujeron escenarios que, con los años, se han mostrado poco coincidentes con la dinámica demográfica real. En este caso, parecería haberse dado algo así como una compensación a las exiguas previsiones incluidas en el Plan Piloto, como mencionáramos en el capítulo anterior.

⁶⁴ El Acuerdo 65, por ejemplo, fue motivo de extensas discusiones en el Concejo de la ciudad, entre la nueva administración y el exalcalde Jorge Gaitán Cortés, quien mostrara su desacuerdo tanto con la concepción general como con las nuevas figuras de planeación (agrupaciones, conjuntos) que se introdujeron. A este propósito, dice Manuel García C., quien había sido subdirector de planeación en la época del alcalde Gaitán: “el Decreto que fijó la zonificación [se refiere al 1119 de 1968] es un paso atrás en esta materia, ya que está basado en conceptos que tuvieron vigencia en la década de los cincuenta, que fueron reconsiderados y el concepto de zona se eliminó dando paso a un concepto de densidad de un cierto uso en alguna parte de la ciudad, y a la idea de arquitectura urbana en lugar de zonificación” (García, 1976).

⁶⁵ El estudio, financiado por las Naciones Unidas (PNUD) y el Banco Mundial, fue desarrollado entre marzo de 1969 y abril de 1970 y tuvo como propósito “contribuir a la preparación de un programa de largo alcance para el transporte y desarrollo de la región de Bogotá, y prepararla para el desarrollo metropolitano que tendría el área debido a la alta tasa de crecimiento” (Alcaldía, IDU, 1975: I-1).

una apreciación inicial de un número de alternativas de planeamiento que facilitarían el trabajo final de *Fase II*” (Alcaldía, IDU, 1975: I-2) y se concentró en un estudio del transporte en relación con la forma urbana, siguiendo claramente las indicaciones del estudio *Alternativas. Fase I*, más que sacar conclusiones, sirvió de base para el desarrollo posterior de *Fase II*.

La *Fase II* del estudio, elaborada por firmas internacionales y colombianas de gran prestigio en el ámbito de la planeación⁶⁶ y contratadas con financiación del PNUD (Naciones Unidas) y el BIRF, acometió un estudio exhaustivo de la ciudad, en la misma línea de investigación abierta por *Alternativas*⁶⁷.

En *Fase II*, se partió de las mismas consideraciones sobre distribución de actividades en el espacio y sobre transporte que, en su momento, se hiciera en *Alternativas*, profundizando en su problemática y en su manifestación concreta en relación con el crecimiento de Bogotá. El estudio minucioso de distribución del empleo y de la estructura física de la ciudad (redes de servicios, vialidad, vivienda, equipamientos, etc.) condujo al planteamiento de una serie de posibilidades de forma y estructura urbana, capaces de albergar los cerca de 9 millones de habitantes que tendría la ciudad en 1990, según las proyecciones disponibles de crecimiento de la población. Las distintas opciones estudiadas, una vez espacializadas en forma más precisa que en *Alternativas*, destacaban, como tendencia espontánea para 1990, un aterrador panorama de extensión de la ciudad a todo el territorio de la Sabana, con muy bajas densidades y con un acentuado fenómeno de “*sprawl urbano*”⁶⁸, potenciado por la dispersión de la estructura político-administrativa.

Bajo la dirección de Currie, se seleccionó entonces la estrategia de desarrollo para el largo plazo (1990) caracterizada como de “forma redonda con densidad media y con

el nivel de vehículos más bajo posible”, y para el mediano plazo (1980), la estrategia de pocos centros, llamada *Soacha*. Se optó así por iniciar la conformación de una estructura basada en la consolidación de la ciudad existente y la organización de unos pocos subcentros de actividad económica, de tamaño medio, como núcleos de las *ciudades dentro de la ciudad* y con un crecimiento dirigido inicialmente hacia el suroccidente; era la “forma más barata de proporcionar servicios públicos” (*Fase II*: 41).

El estudio, además, analizó y recomendó programas específicos de mediano y largo plazos para cada uno de los servicios públicos, en concordancia con la estrategia adoptada. Paralelamente, recomendó un conjunto muy amplio de medidas de orden político, financiero e institucional, indispensables para llevar el proyecto a la práctica. Tales medidas tocaban todos los órdenes y niveles de las políticas del Estado (desde el control al parque automotor, a las políticas de vivienda, o los controles sobre la propiedad del suelo, por mencionar solo algunos aspectos); y todas estaban encaminadas, como es de suponer dentro de la planeación integral para el desarrollo, a permitir el cumplimiento de los objetivos económicos y sociales que el estudio se proponía.

Los cinco *multicentros* se localizaban sobre terrenos *sin urbanizar*⁶⁹, en las periferias norte, occidental y sur de la ciudad (Prado Veraniego, Suba-Engativá, Modelia-Fontibón, CAN-Salitre y Muzú-Soacha), conformados como núcleos de empleo alrededor de los cuales se habrían de articular las zonas de vivienda, tanto las ya existentes como las nuevas, obviamente, en altas densidades. Los núcleos constituían nuevos subcentros de tamaño muy superior a los existentes, los cuales permanecían como concentraciones de tamaño reducido (Chapinero, Restrepo, Siete de Agosto, etc.).

A su vez –y este era un elemento absolutamente indispensable para su funcionamiento–, los multicentros debían estar conectados entre sí y con el centro tradicional por medio de un sistema de transporte masivo, en forma de “T” invertida.

* * *

Todas las anteriores propuestas y recomendaciones eran estrictamente eso: propuestas y recomendaciones, que debían ser complementadas y concretadas con nuevos estudios más específicos que les permitiesen ser llevadas

⁶⁶ El estudio fue desarrollado por la firma inglesa-norteamericana Llewelyn Davies Weeks Forestier-Walker & Bor, en asociación con Kates Peat Marwick & Co. y Coopers & Lybrand, conjuntamente con la firma colombiana Consultécnicos y el DAPD, durante los años 1972 y 1973. El informe final es una traducción del original en inglés, impreso en 1974.

⁶⁷ No hay que olvidar que Currie será, durante todo su desarrollo, miembro principal del Comité de Dirección del proyecto, y cumplirá un papel muy activo en todas las definiciones importantes. Por ejemplo, en la selección de una determinada tendencia de desarrollo entre las varias estudiadas.

⁶⁸ Entiéndase la expresión *sprawl urbano* como “una particular y macroscópica forma de desperdicio del suelo [...] atribuible a fenómenos de retención de la oferta de suelos”, según la sucinta definición de Secchi (1984: 156).

⁶⁹ En su mayoría de propiedad privada y en manos de pocos propietarios, con la notoria excepción del predio del Salitre, de propiedad de una entidad pública como la Beneficencia.

a la práctica; por eso mismo, el informe final planteaba que, “con base en las recomendaciones mencionadas anteriormente, el DAPD debería elaborar un Plan General de Desarrollo para Bogotá y presentarlo al Alcalde Mayor y al Concejo de Bogotá para su aprobación, con miras a utilizarlo como instrumento de control del desarrollo urbano de Bogotá” (Fase II, p. 16. El énfasis es nuestro).

Este plan nunca se desarrolló. La administración del alcalde Fernández de Soto (1973-1974) se limitó a elaborar un proyecto de acuerdo de zonificación, en el cual estaban consignadas de manera esquemática algunas de las propuestas de estructura de Fase II –los multicentros especialmente–; estaban sí, pero totalmente fuera de contexto y sin los instrumentos necesarios para garantizar su conformación⁷⁰. El proyecto de acuerdo que adoptaba el nuevo plano de zonificación, fue convertido en norma a través del Decreto 159 de 1974, expedido con facultades extraordinarias, pues en el Concejo de Bogotá se dejó expirar los tiempos reglamentarios para adelantar el debate⁷¹. Este decreto adoptó también un Plan Vial, desarrollado por la firma “Restrepo y Uribe” como *Estudio del Plan Vial 1973-1976*⁷² por contrato con la administración distrital.

El decreto tuvo efectos importantes: reeditó el concepto de zonificación, que había sido dejado de lado parcialmente en la primera parte de la década de los sesenta (cfr. *supra*, nota 64); simplificó las categorías de zonifi-

cación y generalizó la aplicación de normas que buscaban aumentar las densidades de la ciudad⁷³, eliminando conceptos tales como los índices de zona, sobre los cuales se sustentaba la planificación del crecimiento urbano⁷⁴.

Es decir, se acentuaron los cambios que se habían iniciado con el Acuerdo 65-67 y con el Decreto 1119/68; de esta manera, con la expedición del 159/74, se puede dar por terminada una opción precisa de planificación: aquella del equipo de Gaitán Cortés.

Impacto sobre la estructura urbana

Son bien conocidas las ejecutorias del alcalde Virgilio Barco al frente de la administración distrital entre 1966 y 1969. Durante este período fue realizada una parte importante de los proyectos y programas propuestos en los años anteriores, además de otros complementarios o nuevos que, en su conjunto, tuvieron un impacto considerable en la ciudad. Habría que mencionar al menos:

- La construcción del plan vial de la zona occidental de la ciudad (carrera 50 y avenida 68 y calles 53 y 63), que impulsó el desarrollo de esa zona para contrarrestar la ciudad lineal (o tentacular) y crear las bases de una ciudad compacta; con estas obras y con los barrios Paulo VI y La Esmeralda, se continuó el lento proceso de desagregación del predio de la antigua hacienda de El Salitre.

- La ejecución del “Programa de Integración Urbana”, que buscaba legalizar los barrios populares de origen clandestino y articular al desarrollo global de la ciudad, a través de la construcción de vías de penetración, redes de servicios, etc.
- La transformación del centro con la apertura de nuevas vías (calle 19, carrera 3) y la regularización de otras (Plan *muelas*), así como el impulso al desarrollo de

⁷⁰ A manera de ilustración, véase en el proyecto lo relacionado con el sistema de transporte masivo, para el cual simplemente se ordenaba su estudio. Otro ejemplo, es la propuesta de incentivos tributarios para fomentar la localización de empresas en los multicentros (exención de los impuestos predial y de industria y comercio durante 10 años), presentada sin estudio alguno de justificación o soporte. Se estaba muy lejos de cumplir con los requisitos que la propia Fase II estableció para el desarrollo de su estrategia (cfr. los artículos 30, sobre exenciones tributarias, y 31, sobre tarifas de servicios públicos, en los que no se especifica monto o porcentaje de las deducciones).

⁷¹ Habida cuenta de que un proyecto de tal importancia fuese presentado pocos días antes de finalizar las sesiones ordinarias del Concejo.

⁷² Elaborado con la asesoría de Parsons, Brinckerhoff, Quade & Douglas Inc. de Nueva York. Véase Restrepo y Uribe Asociados, *Programa Vial 1973-1976* (1976). Se basó en un análisis integral de la factibilidad técnica, económica y financiera del Programa Vial para guiar las inversiones del Distrito; incluía desde estudios de tráfico, hasta diseño general de las vías (y preliminares de ingeniería) y análisis de factibilidad financiera y de la capacidad financiera y operativa del IDU. En términos generales, la concepción del plan vial no varió, si tomamos como base el plan aprobado en 1961. De hecho, el programa vial 1973-1976, “corresponde a una etapa más del Plan Vial legalizado por el Concejo por el Acuerdo 38 de 1961. El programa contempla la construcción de una serie de tramos de vías e intersecciones, para completar dos anillos de tráfico parcialmente construidos y para permitir el enlace de estos con el corredor más congestionado de la ciudad”. De este programa, el estudio seleccionó las obras prioritarias para el futuro inmediato, de tal manera “que, en cuanto fuera posible, no interfiriera con las nuevas políticas que pudieran surgir de la Fase II” (p. R-1).

⁷³ Con mayor claridad que el 1119/68, el 159/74 introdujo la posibilidad de realizar cambios en las normativas de los barrios ya desarrollados y aprobados. Hasta ese entonces, tales normas habían permanecido absolutamente estables. Es decir, en aras de la densificación se pasó a permitir que un proyecto pudiese sobrepasar las densidades establecidas, si cumplía con algunos requisitos sobre tamaño del lote, ocupación del terreno y retrocesos, entre otros. Este es un aspecto fundamental sobre el nuevo tratamiento que se le da a la ciudad edificada.

⁷⁴ Tales índices permitían formular los programas de equipamientos urbanos e infraestructuras, como concreción del plan. Sin estos instrumentos, el “sistema de planificación” quedaba desvertebrado. Adicionalmente, el decreto incrementó notoriamente las zonas llamadas “especiales”, que correspondían a los nuevos polos comerciales, contraviniendo así las normas originales de los desarrollos en cuestión. El acuerdo permitió su desarrollo en mayores densidades y con mezcla de usos. Es decir, liberó áreas de magnitud importante para la acción renovadora.

grandes conjuntos de vivienda en la primera corona periférica del centro urbano (Torres Jiménez de Quesada, Torres de Fenicia, Torres del Parque y Torres Blancas) y de oficinas y vivienda sobre la nueva calle 19, en concordancia con las tesis elaboradas en *Alternativas*.

- La construcción de parques a escala metropolitana (Salitre, Tunal, Florida) y la dotación de equipamientos comunitarios en barrios populares.
- El diseño y la construcción parcial de las principales instalaciones de servicios públicos necesarias para atender el gran incremento de la demanda (dotación de agua, represas, redes, etc.).

De esta manera, se comenzó a construir el Plan Vial de la “periferia” sin haber terminado el plan de la ciudad central, pues se asignó a las vías un papel determinante en la conformación de la nueva estructura urbana: aquella que se suponía debía avanzar en la dirección de ser multipolar, descentralizada y articulada mediante una forma urbana alimentada por anillos viales periféricos, que deberían intercomunicar los nuevos centros alternativos.

Debe resaltarse cómo, de todas formas, este conjunto de decisiones y acciones dieron pie para que la ciudad empezara a tener como opción efectiva el funcionamiento anillar en su estructuración.

* * *

Sin embargo, esta no puede ser considerada solamente como una época de ejecuciones. Por el contrario, deben destacarse los enormes cambios en la estrategia y los principios de planificación.

La administración, como hemos visto, hizo frente al crecimiento explosivo de la ciudad en dos campos distintos: por una parte, construyendo una base informativa y analítica sin precedentes en la ciudad, consignada en los estudios que contrató a firmas privadas de gran trayectoria en la planificación. Y, por otra, con la construcción de parte importante de las infraestructuras requeridas para acelerar la “modernización” de la estructura urbana, con miras a ofrecer alternativas de localización a la gigantesca demanda que sería generada por las cifras de población proyectadas.

Si la profusión de estudios reflejó la enorme confianza en la planificación que por entonces se impuso en el país⁷⁵ (y, de allí, la necesidad de imponer un esquema de planificación integral para enfrentar el desarrollo), las acciones acometidas, por el contrario, se sustentaron más en las pragmáticas metas de planificación formuladas durante los primeros años de la década. Evidentemente, la elaboración de los estudios fue dispendiosa y, además, su carácter impidió deducir de manera directa programas específicos; en ellos era posible encontrar solamente criterios generales.

Por otra parte, no debe olvidarse la acción de planificación que, paralelamente a los grandes estudios, desarrollaba Planeación Distrital.

El Acuerdo 65/67, el Decreto 1119/68 y, posteriormente, el Decreto 159/74, fueron pasos en una misma dirección: se buscaba adecuar las exigencias normativas a la naciente industria de la construcción. En este período puede verificarse que los grandes urbanizadores que habían dominado la escena urbana comenzaron a transformarse en

⁷⁵ No se olvide que se trata de la época del gobierno de Carlos Lleras; este otorgó un lugar preponderante a la planificación en el nuevo esquema del Estado surgido de la Reforma Constitucional de 1968, con la cual se creó y se dió gran poder al Departamento Nacional de Planeación y, por lo mismo, a su director Lauchlin Currie.

empresas constructoras que incorporaron la edificación de las viviendas como parte de su proceso productivo, y que recibieron un impulso definitivo con la creación del sistema de financiación especial del UPAC. La aparición de las nuevas figuras legales para la desagregación o desenglobe parcial de los predios urbanizados y/o edificados –las agrupaciones y los conjuntos– debe explicarse en este contexto, así como el aumento de las densidades y la primera “liberalización” de la ciudad ya construida para incorporarla al mercado inmobiliario.

Sin embargo, la irrisoria magnitud del impacto de todas estas acciones planificadoras puede medirse al corroborar, mediante una comparación, la similitud impresionante entre la realidad actual de la ciudad y las descripciones que los estudios de *Alternativas* y *Fase II* hacían de las tendencias “espontáneas” del crecimiento urbano; lo que importa resaltar es que era contra tales tendencias que ambos estudios se proponían luchar, con miras a lograr imponer forma y estructura urbanas nuevas⁷⁶. En este sentido, queda abierto el interrogante sobre el peso relativo que haya podido tener el fracaso reiterado de las sucesivas administraciones al enfrentar el problema del transporte.

1972-1978: Los programas integrales de desarrollo urbano: el desencanto con la planificación total

Los programas de desarrollo integral

El comienzo de la década de los setenta presentó una gran actividad en el terreno de la planificación del desarrollo urbano de Bogotá. Mientras los estudios ya analizados de *Fase I*, *Fase II* y el *Plan Vial de Restrepo* y *Uribe* estaban en plena elaboración, la nueva administración del alcalde conservador Albán Holguín (1970-1973) decidía solicitar un préstamo internacional al BID, para construir la célebre “avenida de los Cerros”, con objetivos y especificaciones no contemplados en ninguno de los planes existentes.

Durante más de 5 años este préstamo fue motivo de negociaciones, formulaciones y reformulaciones, muchas de las cuales fueron consecuencia directa de la polémica que la construcción de la avenida desató en la ciudad. De tal manera que, inicialmente por exigencia del propio BID, la avenida quedó incorporada a un plan de mayor alcance denominado *Programa Integrado de Desarrollo*

Urbano de la Zona Oriental de Bogotá, PIDUZOB, que incluyó un conjunto muy importante de obras, distribuido en 9 subprogramas⁷⁷. Entre 1974 y 1975, sin embargo, el PIDUZOB fue reformulado radicalmente por el gobierno liberal de López Michelsen, que terminó por excluir de las obras a la controvertida avenida⁷⁸ y se concentró en la ejecución de vías y equipamientos para las zonas más deficitarias de la ciudad, que para la época se habían convertido en un “polvorín social”⁷⁹.

Paralelamente, a finales de 1972⁸⁰, se creó el Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, concebido como la entidad idónea para ejecutar las obras de desarrollo urbano de la ciudad, especialmente las viales, a través de los programas de valorización. Pero esta función principal se fue complementando con nuevas actividades que lo fueron fortaleciendo, a la par que el DAPD perdía poder y presencia. Desde su fundación al IDU se lo consideró como la principal entidad ejecutora del PIDUZOB, tarea en la que, además de las obras viales, se le encargó diseñar y construir obras de equipamientos comunales, lo cual lo convirtió por momentos en una oficina paralela al DAPD en su función de planeación.

De hecho, la idea de los *programas integrales de desarrollo urbano*, surgida ciertamente de las exigencias de los prestatarios internacionales, se impuso como una forma diferente de enfrentar la planeación urbana. La no-

⁷⁶ En *Alternativas*, véanse en particular las descripciones del capítulo VIII “Desarrollo de Bogotá según las tendencias actuales” y en el *Informe técnico sobre el Estudio de desarrollo urbano de Bogotá, fase 2*, denominado *Plan de Estructura para Bogotá*, véanse la descripción de la “Forma y dirección del desarrollo”, en el capítulo 4, p. 39. y el “Plano de tendencias No. 4.1”.

⁷⁷ No. 1: Acción Comunal, Pavimentos y Complementarios; No. 2: Clínicas Satélites y Centros de Salud; No. 3: Centros Sociales Comunitarios; No. 4: Recreación y Parques; No. 5: Servicios Públicos; No. 6: Servicios Culturales, Escuelas y Jardines Infantiles; No. 7: Vías y descongestionamiento de tráfico; No. 8: Construcción de vivienda popular; No. 9: Asistencia técnica administrativa.

⁷⁸ El propio Concejo de Bogotá intervino en la fuerte polémica desatada por la administración del alcalde Palacio Rudas (1974-1975), para lo cual creó una comisión que presentó un informe absolutamente desfavorable a la construcción de la avenida. Allí, se consideró que esa construcción era claramente “inconveniente”, ya que “compromete los intereses de la ciudad”, de modo que pedía al alcalde que “proceda en forma inmediata a ordenar que se suspenda indefinidamente la construcción”. Al mismo tiempo, solicitaba a “los señores Contralor y Personero para que lleven a cabo un estudio minucioso de todos los aspectos [...] con el fin de establecer [...] la responsabilidad de los funcionarios o entidades que, haciendo alarde de la más completa improvidencia, han comprometido los intereses del Distrito”. Cabe destacar, en el mismo informe, la analogía que se establecía entre la construcción de la avenida –“cornisa de los cerros”– con el “laissez faire a lo Adam Smith”, con el “estilo Sixto V y el del barón de Haussmann” (Informe de la Comisión, citado en *Programa Vial 1973-1976* 1976: 1-30).

⁷⁹ Recuérdese la sucesión de paros cívicos que culmina con el paro nacional realizado en 1977, así como los bloqueos de la vía a los Llanos y todas las demás formas de protesta organizada que se efectuaron continuamente durante estos años.

⁸⁰ Por el Acuerdo 19 de 1972.

ción de *planeación-acción*, que prescribe trabajar a partir de un monto dado de recursos que debe ser destinado a un conjunto específico de obras en una zona especial de la ciudad, plantea procedimientos y formas de operación y gestión que requieren una organización institucional diferente, que permita una interrelación total entre la entidad que planea y la que ejecuta. Para esto el DAPD no estaba preparado. De tal suerte que el BID exigió la creación de una unidad especial de coordinación y, paralelamente, se creó el IDU. En estas dos instancias se decidirían entonces las principales obras que la ciudad planeó (coincidentes o no con los planes generales) y ejecutó en el período.

* * *

En síntesis, respecto a este período se puede afirmar que la planeación-acción zonal se impuso sobre la planeación general que había conducido hasta entonces la actividad del DAPD. Lo que trajo como consecuencia su debilitamiento y la dispersión general de la actividad planificadora de la ciudad. Dicha dispersión se vio acentuada, además, por el fortalecimiento de las empresas de servicios públicos, las cuales organizaron sus propias oficinas de planeación, con el fin de elaborar los planes sectoriales de cada una de ellas; el resultado fue que los planes de las empresas se desarticulaban progresivamente del plan general.

Al mismo tiempo, creció paulatinamente la dependencia de los créditos internacionales para emprender programas de acción, lo que ha implicado que sea cada vez más necesario someterse a las exigencias de las entidades prestatarias, por encima de las determinaciones de las entidades de planeación de la ciudad.

Impacto sobre la ciudad

Es evidente que este tipo de programas produjo un impacto directo sobre el desarrollo urbano.

De hecho, para los gobiernos entre 1970 y 1978, el PIDUZOB terminó convertido en el principal programa de acción de sus administraciones. Con sus recursos se financiaron obras tan dispares como la construcción de segmentos del Plan Vial principal de la ciudad (carreras 7 y 30, avenida 1 de Mayo, avenida Boyacá y la autopista a Medellín), pavimentos de los barrios populares, redes de servicios públicos, equipamientos de educación (escuelas), salud (hospitales, clínicas y centros de salud), bienestar social (centros vecinales, centros comunales), parques de barrio, etc.

De suerte que, además de las obras en las zonas de desarrollo de asentamientos populares en los cerros (circuitos viales, redes, equipamientos), las obras adelantadas, una vez se excluyó la avenida de los Cerros y se reformuló el programa en 1974-1975, continuaron en la misma dirección de las acciones desarrolladas en la década anterior por las administraciones Gaitán y Barco.

En el caso del Plan Vial, puede decirse que las vías construidas tendieron a completar las vías ya iniciadas, sobre todo en los tramos de la carrera 30 hacia el oriente. Pero, paralelamente, se disminuyó el esfuerzo por continuar el desarrollo de los anillos viales que hipotéticamente debería haber cambiado el esquema lineal-tentacular de la estructura urbana.

En realidad, la expansión de la ciudad reforzó la estructura existente, al localizarse principalmente en las periferias de los “tentáculos”, tanto al norte (carrera 7 y

autopista), como al noroccidente (Suba/Rincón), occidente (autopista a Medellín y Fontibón), sur (Kennedy/Bosa/Soacha y Usme) y suroriente (salida al Llano). Con una característica adicional: el elevado porcentaje de desarrollos clandestinos allí localizados.

Hay que hacer énfasis en la pérdida de presencia del DAPD y, por consiguiente, de lo que se podría llamar “el plan –o la planificación– general”, ocurrida por las diversas circunstancias ya explicitadas (programas zonales, aparición del IDU, creación de la unidad de coordinación especial de los programas zonales, fortalecimiento de las empresas de servicios públicos y por lo tanto de la planeación sectorial, etc.) y que tendría fuertes repercusiones sobre la ciudad en los años siguientes.

Por otra parte, es durante este período cuando empiezan a notarse claramente, en los nuevos fragmentos de ciudad, los efectos de las modificaciones normativas introducidas por el Decreto 1119/68 y reforzadas por el 159/74; efectos que pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- Sustitución del barrio o “urbanización” por loteo individual como tipo principal de desarrollo, con las agrupaciones de vivienda y los conjuntos, en los cuales el promotor/constructor ejecuta la totalidad de las obras (financiadas con recursos UPAC).
- Sustitución paulatina del tipo de vivienda unifamiliar en lote individual, con la vivienda multifamiliar en conjunto; inicialmente en las franjas del mercado dirigidas a los estratos medios de la población, pero extendida después a las de los sectores alto, medio/alto y medio/bajo, afectando la casi totalidad de la producción industrial de vivienda. Por consiguiente, aumento de las densidades en los barrios construidos durante el período.
- Disminución gradual del área promedio de las unidades urbanas construidas (barrios, agrupaciones y conjunto), como respuesta tanto a los problemas de transporte producidos por la expansión horizontal de la ciudad en los años anteriores, como a las nuevas formas de producción que implican una inversión muy superior de capital por hectárea desarrollada en conjuntos y agrupaciones, que en barrios por loteo⁸¹.
- Desarrollo de los primeros procesos de densificación “extensiva” (predio a predio) en algunos barrios de la ciudad edificada. La “liberalización” abrupta de las normas permitió la construcción de edificios de apartamentos en altura en los antiguos barrios de vivienda de bajas densidades, muy apetecidos por los sectores de ingresos altos de la población (por ejemplo El Nogal).
- Desarrollo de los proyectos de vivienda en altísimas densidades en la periferia del centro y sobre algunas vías principales de la ciudad (carrera 7, por ejemplo).

Hay que destacar también la iniciación del desarrollo del programa de recuperación de la zona central que tendrá una repercusión muy importante en el centro tradicional y, al mismo tiempo, la aparición de los primeros barrios desarrollados con el concepto de “normas mínimas”, propuestos como respuesta a la urbanización clandestina, pero sobre la conciencia de la imposibilidad de atacar el déficit de vivienda en la ciudad con proyectos “completos”.

⁸¹ Se puede considerar, a manera de ilustración, que el valor de la tierra urbanizada en ese período no tuvo, en ningún caso, un peso mayor al 20% del valor final de la vivienda en un conjunto habitacional para el sector medio-alto de la población. Lo cual implica que la inversión pudo multiplicarse por 10 o por 20, considerando el aumento sustancial de las densidades.

La planeación y el mercado inmobiliario

1979-1989: De la planeación del desarrollo urbano a la normativa para impulsar y controlar la producción de la ciudad

El Acuerdo 7 de 1979

En 1978, el DAPD se propuso formular una nueva normativa para la ciudad, que superase las deficiencias de la entonces vigente, el Decreto 159/74. Estas deficiencias provenían no solo de la estructura, el origen y las definiciones propias del decreto (analizadas someramente en el numeral anterior) sino de las nuevas condiciones impuestas por el UPAC para la producción de vivienda y oficinas.

Debe tenerse en cuenta que la puesta en marcha de este nuevo sistema de financiación –caracterizado por un ascenso sostenido de su participación dentro del sistema financiero ligado a la actividad constructiva– significó un aumento sustancial de la cantidad de edificaciones producida dentro de las condiciones fijadas por el mercado inmobiliario y, además, contribuyó enormemente a la creación de una pujante industria de la construcción⁸².

Recuérdese, por otra parte, que en 1976-1977 se experimentó con fuerza un período de recesión de la industria en mención, que se acentuó en 1978. Esta última pareció, entonces, empezar a sentirse estrecha dentro del marco normativo que los planes anteriores habían fijado para la ciudad.

* * *

Al igual que con el Decreto 159/74, con el Acuerdo 7 se quiso concretar en normas urbanas los planteamientos urbanísticos generales de *Fase II*. Al contrario de lo ocurrido con el 159/74, se quiso llenar el vacío producido al omitir la elaboración del plan de desarrollo urbano. Sin embargo, este objetivo fue alcanzado solo parcialmente con el acuerdo, en la medida en que, más que formular un plan completo, se buscó readecuar al corto plazo los lineamientos generales de *Fase II*, desarrollando instrumentos para “ordenar y administrar el espacio urbano de Bogotá”.

Con ese fin, se retomó el análisis de la ciudad realizado por el estudio de *Fase II* en los años 1972-1973 y se lo complementó con nuevos análisis de la dinámica del mercado inmobiliario y de los precios del suelo, tratando de descifrar la lógica de la relación entre la edad de los desarrollos urbanos y su localización geográfica, con los precios de la tierra.

Los dos grandes problemas (¿del desarrollo urbano?⁸³) que se creía factible y positivo abocar con esta forma de proceder eran: sostener la oferta de suelo para urbanizar o edificar en los distintos usos y con intensidades diferentes; y, complementariamente, contrarrestar la tendencia a la formación de monopolios sobre esa oferta, garantizando unos plazos mínimos de estabilidad y un nivel aceptable de transparencia y racionalidad en las decisiones normativas sobre localización de las actividades.

En términos operativos, enfrentar los problemas enunciados se tradujo en: primero, garantizar las condiciones de base para un funcionamiento “normal” –es decir, con una tasa tendencial al crecimiento– del mercado inmobiliario, y segundo, en repartir abiertamente (o ajustar, si era del caso) las relaciones entre zonas para albergar el empleo y zonas para las demás actividades.

En esta dirección, se pusieron a punto dos nuevos instrumentos, con base en el desarrollo de dos conceptos con un nivel de abstracción poco usual en nuestra planeación: *tratamiento* y *área de actividad*; fundamentados, el primero, en la inclusión de la variable *tiempo* en la definición de manejo normativo y, el segundo, en dar dos sentidos diferentes a la acción de localización espacial: uno *relacional* y otro de *autonomía funcional*.

Importa resaltar que, de esta manera, se quiso diferenciar lo que implicaba delimitar áreas de actividad de lo que suponía definir tratamientos; en términos normativos, se buscaba separar la decisión sobre destinaciones de uso de áreas desarrolladas y por desarrollar, de la discriminación de las condiciones de entrada al mercado de cualquier predio incluido dentro del perímetro urbano.

La asignación de tratamientos se hizo evaluando variables dependientes de las fases de realización de las

⁸² Aunque haya aún grandes diferencias al evaluar la magnitud global del impacto del UPAC sobre la economía del país o de la ciudad, lo que sí puede afirmarse es que su puesta en marcha permitió la “modernización” –en términos de generalización de las condiciones que permiten la reproducción ampliada del capital utilizado en esta rama de la producción– de la actividad dirigida a actuar sobre la franja más dinámica de la demanda, la de los sectores de ingresos altos y medios.

⁸³ Esta es una pregunta que, dentro de la lógica del acuerdo, ya habían sido respondida en *Fase II* y por medio de toda la estrategia de Currie; por eso, el Acuerdo 7 puede parecer, a primera vista, un discurso groseramente dispuesto para favorecer los intereses de quienes podían tener acceso a los canales facilitados por las normas, es decir, de quienes participaban de una otra manera de los beneficios obtenidos en el mercado formal (fuese porque valorizaban su capital o porque percibían rentas más elevadas).

inversiones en el ciclo de producción del espacio de la ciudad, cruzadas con una valoración del parque inmobiliario y del patrimonio urbanístico⁸⁴. Este cruce de la información económica con la física permitió determinar las prioridades para las acciones privada, oficial o mixta. El ciclo evolutivo de las variables económicas indicaba las condiciones reales de rentabilidad de los predios e inmuebles urbanos, para, de allí, extraer conclusiones operativas; es decir, deducir el tipo de norma y de programa necesarios para reactivar las inversiones privadas en cada una de los tipos de áreas identificados según su posición en el ciclo económico de construcción de la ciudad: usos/áreas de actividad y tratamientos⁸⁵. Así, a condiciones (tasas) de valorización en descenso o negativas se aplicaban tratamientos que permitían el cambio de uso o la densificación (rehabilitación) con el fin de hacer positiva la tasa y relanzar las inversiones privadas. A condiciones de valorización positivas se aplicaban tratamientos más restrictivos (conservación ambiental) que se asemejaban a las normas iniciales –fundacionales– de las urbanizaciones.

En síntesis, lo que se definió con la asignación de distintos tratamientos fue una temporalización de las distintas acciones posibles y recomendables para cada pedazo de ciudad (desarrollo, conservación, rehabilitación o renovación; tratamientos que, a su vez, implicaban normativa, controles, incentivos e inversión, respectivamente).

Examinemos ahora con atención de dónde provienen la “definición y delimitación” de los tratamientos:

“el espacio urbano es esencialmente dinámico y su carácter y estructura varían en el tiempo en función, por una parte, de su localización con respecto a zonas de empleo y a la evolución que estas presentan en el tiempo y, por otra parte, dependiendo de su integración o no al proceso productivo que haya caracterizado a la ciudad. Para poder asimilar el carácter y estructura propia de cada sector, y permitir que las normas arquitectónicas y urbanísticas respondan a ellos, el Plan previó la definición y delimitación de tratamientos” (Alcaldía, DAPD, 1981: 15).

⁸⁴ Valoración de las cualidades físicas de las construcciones –edad, estado- y de las urbanizaciones –homogeneidad espacial, representatividad de otras épocas históricas–.

⁸⁵ El raciocinio que la justificaba era el siguiente: a menor rentabilidad, márgenes más amplios y liberales para la inyección de nuevas inversiones. En primera instancia, adecuando o renovando las edificaciones existentes, una a una; después, facilitando la potencial renovación de sectores urbanos más o menos amplios. Las principales variables que fueron tenidas en cuenta para medir la rentabilidad fueron las de localización y vetustez.

Es claro que las decisiones urbanísticas y arquitectónicas se subordinaron a lo que se consideraba características estructurales del mercado inmobiliario: la “utilidad” (rentabilidad) cambiante del espacio urbano. El mercado se entendió, entonces, como una sintonía temporal de una localización específica, con los requerimientos –globales del sistema y particulares de algunos productores– planteados en un momento dado del proceso de cambio constante de la ciudad. Es decir, se elevó a ley general lo que la producción del espacio tiene de común con la producción de cualquier otra mercancía; y se dejó de lado, como algo particular y subordinado, aquello que, precisamente, la hace diferente: *producir* espacio no solamente para la producción en general, sino, además, para la *reproducción de las condiciones generales*. Esto es, todo lo que dentro de cualquier otro sector o subsector de la producción sería desechado en calidad de “ruido” dentro del sistema o, peor aún, aquello que por lo general se traslada como responsabilidad redistributiva al Estado.

Vale la pena, por último, destacar el uso de la categoría de *conservación* (adoptada como tratamiento) que aparece por primera vez como parte integral de la normativa urbana. En teoría, importaba poco que se tratase de un conjunto desarticulado de áreas homogéneas en sí mismas, pero muy dispares entre sí; ya que, se daba por descontado, con el paso del tiempo deberían tender a su consolidación por inercia propia, por el fortalecimiento de la forma y la estructura identificadas como tendencia y, por último, por el avance en la conciencia cultural hacia la protección de los residuos del pasado. En la práctica, las áreas sujetas inicialmente a ese tratamiento fueron seleccionadas azarosamente entre los fragmentos residuales (en los que no se cumplía la relación esperada entre las variables utilizadas) de los planos “económicos” construidos como base para la asignación de tratamientos. Áreas que, por lo demás, no respondían a ninguna estructura legible de la ciudad, ni tuvieron el peso necesario para contrarrestar el impulso generalizado hacia la obsolescencia y, por ende, hacia la renovación⁸⁶.

* * *

Respecto al Plan y a la localización de actividades (definitiva a la hora de dar forma adecuada a la estructura urbana adoptada) en el Acuerdo se planteaba que

“el diseño y carácter del Plan se concibió [...] capaz de detectar, reconocer y encauzar una serie

⁸⁶ Tal vez con excepción de La Candelaria. Valga la duda, pues las acciones escenográficas de la Corporación impulsada por el propio Acuerdo 7 de 1979, no son óbice para un proceso de desagregación y deterioro que los usuarios del centro no paran de denunciar.

de realidades económicas, físicas y sociales existentes sin pretender cambiar radicalmente las actuales estructuras urbanas. Antes bien, el Plan racionaliza una estructura espontánea de usos y los encamina hacia un modelo espacial de estructura urbana” (Alcaldía, DAPD, 1981: 3. El énfasis es nuestro)⁸⁷.

Frente a esta definición de las aspiraciones del Acuerdo 7, sería de esperar una documentación y unos análisis que apuntaran hacia una nueva caracterización de las fuerzas en juego en la Bogotá de finales de los años setenta y, al mismo tiempo, la identificación de unas tendencias a cuyo interior se pudiese ejercer un influjo rectificador sobre aquellas definidas como patógenas; es decir, una pieza –un Plan– muy ortodoxa dentro de la literatura planificadora de aquel entonces. No obstante, con el acuerdo ni se satisfizo estas expectativas, ni hubo preocupación por no hacerlo.

El acuerdo asumió, más bien, una forma híbrida dentro de los instrumentos de planeación: *el Plan-norma* (mitad plan, mitad norma). Es decir, una normativa urbana que, aunque basada en una serie de estudios económicos y físicos que le dieran soporte, no conformaba un plan de desarrollo en el sentido “integralista” del término. Si bien es cierto que con el acuerdo se definieron –como en los planes– políticas de “forma y estructura urbana”, con las cuales establecer pautas para la expansión, estas no se fijaron en relación ni coordinación con los programas sectoriales (vías, redes de servicios públicos, de equipamientos sociales y comunales, etc.), que para la época ya actuaban independientemente y habían definido sus propias metas.

Piénsese, por ejemplo, en la noción de estructura urbana interna propuesta:

“Desplazamiento de la actividad múltiple central a lo largo de corredores lineales de actividad múltiple

⁸⁷ Esta es la publicación oficial de los Acuerdos 7/79 (Zonificación) y 2/80 (Plan Vial). Con esta publicación se pretendió dar un panorama global de cómo se concebía el proceso de planificación de la ciudad; por eso, y para justificar los Acuerdos del Concejo Distrital en calidad de políticas urbanas, se incluyó una sustentación del Plan de Zonificación (pp. 1-15) y unas “Consideraciones sobre la Movilización Urbana” (pp. 53-55), además de una justificación de la necesidad de contar con un ente particular para el manejo de la zona histórica. Todas las normas urbanísticas referentes a los tratamientos, adoptadas por decretos de la Alcaldía Mayor, se incluyeron en la publicación después de una sustentación de los principios generales utilizados, seguidas de una descripción de la metodología de delimitación y un recuento de la estructura de la norma particular que se transcribía a continuación. Como puede constatarse, hubo en aquel entonces un gran interés por promocionar y justificar ante el “público” las decisiones de planeación.

que se estructuran sobre ejes viales de tráfico lento rematados en los llamados multicentros [énfasis nuestro]. [...] Corredores que sirven de eje sobre el cual se estructuran los distritos residenciales [...] complementados por ejes de tráfico rápido en los cuales las actividades múltiples son fuertemente restringidas” (Alcaldía, DAPD, 1981: 8-9).

Una definición como esta requeriría, para su puesta en práctica, de esfuerzos de coordinación y gestión conjunta mucho más potentes que la simple actualización o jerarquización independiente de los planes de cada empresa de servicios públicos. Además, no aparece por parte alguna una definición explícita de los “llamados” multicentros, ni su localización precisa, ni, mucho menos, una estrategia específica para concretarlos.

De la estructura de *Fase II* quedaron solo los huesos más duros de roer, como recuerdo desarticulado de lo que era su esqueleto conceptual.

Para que el acuerdo fuera respuesta adecuada al manejo “racional” de la estructura de usos que se había ido conformando, fue necesario que la pretendida racionalidad se basara en reforzar normativamente la tendencia “espontánea” de localización de las actividades; con este fin, se mantuvo solamente la diferencia –zonificación– entre actividades especializadas (vivienda, industria, institucional) y actividades múltiples (el pandemium del sector terciario entremezclado con la vivienda). Es decir, se borró toda diferencia morfológica o tipológica de la ciudad existente; primero, porque se hizo caso omiso de las formas concretas que habían asumido las zonas residenciales, definiendo para estas un modelo de ocupación general (la ciudad compacta de 5 pisos y usos múltiples) bien diferente a la mayoría de patrones existente. Segundo, porque en la configuración de una sola gran área de actividad múltiple⁸⁸ que pivotaba sobre el centro urbano tradicional y de la cual se desprendían, a manera de tentáculos, los ejes de actividad, se desconocieron las diferencias que ocurrían en su interior. Así por ejemplo, no existió diferenciación alguna entre los subcentros (de empleo e intensidad de uso) detectados en *Fase II*⁸⁹ y las demás áreas de articulación o influencia; por

⁸⁸ El tamaño de esta área de actividad múltiple significó triplicar el área destinada a los usos terciarios en la ciudad, definida por el decreto 1119 de 1968. Ver un análisis de este tópico en J. Salazar y R. Cortés (1991).

⁸⁹ Chapinero, Lago, Siete de Agosto, Fontibón, CAN, Restrepo, Kennedy, 20 de Julio, que quedaron sumidos como sectores indiferenciados dentro de la gran mancha de actividad. En este mismo sentido, recuérdese que el estudio para el *Plan Centro de Bogotá* (FONADE,

el contrario, la diferenciación establecida por los distintos tratamientos desfiguró aún más el carácter específico de cada zona de la ciudad.

Al acuerdo se lo definió, en su propia formulación, como una norma de corto plazo, limitando sus previsiones a un lapso de 5 años. Podría pensarse⁹⁰ que, dentro de sus perspectivas, los terrenos aún disponibles para la expansión se agotarían en ese lapso, incluso si sus políticas para optimizar la utilización del suelo se tradujeran sin ningún inconveniente en la forma de crecimiento de la ciudad. Es decir, el acuerdo parecía prever –¿o establecer?– sus propias limitaciones: tendría alcance solo para rellenar el espacio disponible dentro de los dos perímetros que fijaba: el de servicios (si se aplicaba juiciosamente la estrategia de densificación) y el urbano (si se aplicaba la estrategia de diferir y concertar los procesos de desarrollo, fuese con entidades oficiales o con propietarios privados). O sea que, antes de enfrentar el problema de “saltar” a la margen occidental del río, previsto en *Fase II*, se podía paliar la situación mediante:

“una media naranja o configuración semicircular, [...] que corresponde a la recomendada por el Estudio de Fase II. [...] La forma adoptada, [presenta] la flexibilidad suficiente para permitir a la ciudad adaptarse a futuras políticas metropolitanas⁹¹ [...] al respetar las zonas de mejor condición agrológica y al garantizar la integración regional y en especial aquella con las áreas que sean requeridas para el asentamiento de la población adicional más allá del año 1985” (Alcaldía, DAPD, 1981: 81).

En el acuerdo es posible reconocer un intento muy pragmático por “negociar” las condiciones de incorpora-

ción del escaso suelo aún urbanizable dentro de los perímetros que fijó. La categoría de *Agrológicas*, construida para reglamentar de alguna manera la utilización urbana de esas áreas –llámese a las variantes de este proceso régimen *diferido* o régimen *concertado*–, fue una forma de reconocer la imposibilidad real de mantener unas zonas de reserva para el crecimiento futuro en condiciones “normales”. Por el contrario, lo que se buscó fue poner a prueba en esas áreas la capacidad de negociación de la administración, con las iniciativas poco ortodoxas en cuanto a ritmo y condiciones de la provisión de servicios, equipamiento, tamaño de los predios, propuestas por los urbanizadores, fuesen estos los practicantes de la tradicional urbanización “pirata” o, incluso, las propias entidades estatales y distritales con la misión de enfrentar el déficit de vivienda en la ciudad. Se dio así la opción de ensayar y proponer nuevos límites a las definiciones de los procesos de parcelación, urbanización y edificación que hasta ese entonces se habían entendido como aceptables o “normales”.

* * *

A través de estos nuevos conceptos, el acuerdo desarrolló un instrumental teórico y práctico que le permitiera enfrentar las nuevas condiciones de planeamiento caracterizadas por tener que enfrentar la adecuación de la ciudad ya construida –desde ahora aceptada como una realidad insustituible– y el creciente desarrollo de la industria de la construcción.

En el Acuerdo 7, además, la contundencia de la fijación de áreas de actividad contrasta con la volubilidad y opciones de negociación (se decía, elegantemente, “concertación”) de las normas volumétricas, proceso garantizado por la nueva noción de tratamiento. Con esta última, se pretendió contar con una especie de filtro objetivo, a manera de parámetro de control técnico de las decisiones y los acuerdos logrados entre la administración y los particulares.

Lo que allí se expresó, entonces, fue un reconocimiento tácito de la lucha feroz entre los particulares por las localizaciones más privilegiadas dentro del espacio urbano (es decir, para aprovechar, en un momento dado, las mejores condiciones de rentabilidad dentro de un mercado voluble y muy sensible en cuanto a las condiciones de la oferta –localización, funcionalidad, acabados, etc.), reconocimiento materializado en el plano de áreas de actividad, pero sobre todo en la categoría de “área de actividad múltiple”, que abría –aunque, al tiempo, limitaba– el espacio idóneo para el desarrollo de la confrontación mencionada. Pero, sobre todo, se reconocía que el

1986) también puso de manifiesto el desconocimiento general del Acuerdo 7 a las características singulares de la zona central.

⁹⁰ Se está hablando hipotéticamente, pues el acuerdo no fue suficientemente claro en sustentar o argumentar la limitación temporal de su influjo.

⁹¹ Aquí, el texto del acuerdo está haciendo referencia colateral al problema básico para cualesquiera de las alternativas planificadoras hasta ahora descritas: la estructura político-administrativa, que ha sido una traba permanente para poder manejar a la Sabana como una sola unidad. La declaratoria del Distrito Especial en 1954, que anexó a la fuerza algunos de los municipios circundantes, fue solo un alivio temporal, rápidamente absorbido por la dinámica inesperada que cobró la expansión de las áreas urbanas de Bogotá en las décadas de los años cincuenta y los sesenta. La anexión forzada ha provocado, en adelante, repelencia a cualquier proposición de unificación o coordinación (área metropolitana, asociación de municipios u otra cualquiera) con la segunda corona de municipios (Chía, Cota, Funza, Soacha), a pesar de su creciente y evidente dependencia de Bogotá en muchos de sus más importantes aspectos.

mercado inmobiliario era el medio efectivo para producir el espacio urbano demandado y, en últimas, el instrumento “natural” para la confrontación mencionada.

El raciocinio de tipo económico que sustenta al acuerdo, se tiene que entender, entonces, como expresión simultánea –y conflictiva– de dos ópticas diferentes: la primera, concibe a la ciudad como *el espacio indispensable para el desarrollo económico en condiciones modernas –la producción industrial–*, que busca organizar el espacio urbano como estructura funcional de soporte para las actividades de producción, intercambio y consumo; de allí desprende su lógica de zonificación y funcionamiento. La otra, entiende a la ciudad como el objeto a producir, en términos capitalistas, es decir se fundamenta en *la producción (capitalista) del espacio urbano*, a través de la industria de la construcción. Estas dos lógicas coexisten en los planteamientos del Acuerdo 7, los cuales, sin embargo, abrieron por primera vez el campo de la planeación al influjo directo y a las presiones provenientes del mercado inmobiliario.

Así es posible afirmar que en el acuerdo se aceptó, de manera tácita, que la definición y el manejo de la normativa eran los únicos aspectos del desarrollo urbano que le concernían al DAPD, lo cual refleja así la pérdida de poder de este en la planeación general de la ciudad.

En este sentido, el acuerdo tiene que entenderse como el intento de definir una nueva función para la planeación de la ciudad, frente al desarrollo de la industria de la construcción. De tal manera que, más que en planes y programas para la intervención del Estado (a través de la administración distrital), la planificación debería centrarse en establecer las normas para canalizar y controlar la acción del sector privado, el cual, de ahora en adelante, asumirá la dirección del desarrollo de la ciudad⁹². No se encuentra en el acuerdo mención alguna a la necesidad de localizar y delimitar zonas industriales, centros de empleo, o a los problemas de transporte, o a la dotación de equipamientos comunales y sociales, en la medida en que, en esta nueva concepción de la planeación, estos

(los equipamientos) deberían ser producidos por el sector privado⁹³ o ser motivo de programas especiales (de desarrollo integral en la tradición del BID) que se desarrollarían independientemente.

Es también en este contexto que hay que situar al acuerdo como un *documento de transición* que, al estar claramente inserto en una perspectiva de desregulación para permitir la libre acción de los promotores en la construcción de la ciudad, se refugió en el diseño urbano (*urban design* en la literatura anglosajona), disciplina erigida como alternativa a la crisis del *planning*⁹⁴, y que aparece como la única posibilidad que ha quedado para actuar sobre la forma urbana. Este planteamiento no pasa de ser nostalgia inútil, en la medida en que la libertad de la intervención privada limita al máximo la posibilidad de dotar de forma a la ciudad, reduciéndola a unas pocas islas de “ordenada modernidad”, absolutamente insignificantes (por su tamaño) en la realidad urbana. O islas de “conservación”, que deben su forma a épocas pasadas.

La introducción de nuevos instrumentos para el manejo de la ciudad se enmarca, entonces, en el intento de dar una nueva función a la normativa urbana, como un elemento que puede (y debe) impulsar el mercado inmobiliario y, por lo tanto, convertirse en factor de valorización de los predios urbanos, que sustituye a la antigua “función” de la planificación, encargada de organizar a la ciudad como espacio de la producción (y para la reproducción de la fuerza de trabajo). Lo cual deja sin pie los intentos por definir una “forma y estructura urbana” coherentes con los planteamientos urbanísticos de *Fase II*.

Este planteamiento solo puede entenderse en un marco de aceptación tácita, no explícita⁹⁵, de la crisis de la planeación como promotora de bienestar en el mediano y

⁹² Hay que enfatizar que el Acuerdo 7 de 1979 no se propuso ser un plan de desarrollo. Por el contrario, durante su vigencia, las administraciones distritales desarrollaron planes, algunos de los cuales fueron aprobados por el Concejo, sin consecuencia alguna. Entonces, lo que puede deducirse es que el acuerdo hace una escisión en la planeación de la ciudad, dejando para su competencia exclusiva el manejo de la “producción del espacio urbano” (según su propio lenguaje), reconociendo, de paso, lo inútiles que le resultan los planes generales de desarrollo en la situación existente. Escisión muy significativa, si se tiene en cuenta que, precisamente, es en 1978 cuando la figura del Plan de Desarrollo Integral adquiere legalidad a nivel nacional.

⁹³ De allí la nueva noción de “Cesiones Tipo B”, noción, por otra parte, con algún grado de efectividad en desarrollos completos, como los que pasó a imponer el mercado inmobiliario formal, pero aparentemente ineficaz para procesos en los que se separe la fase de loteo y urbanización de la de edificación.

⁹⁴ que de alguna manera se encuentran sintetizados en textos como *Small is Beautiful (Lo pequeño es hermoso. Por una sociedad y una técnica a la medida del hombre)*, de E. F. Schumacher (1978) y *Después de los urbanistas, ¿qué? (After the Planners)*, de R. Goodman (1977), en las teorías y métodos de análisis de la ciudad existente de Kevin Lynch y, en las vulgarizaciones de los textos teóricos producidos en Italia en los años sesenta (Rossi, Grassi, Aymonino) a través del llamado por Jencks “postmodernismo” de los Krier, Graves, Moore, SITE, etc.

⁹⁵ Y tal vez no consciente, pues tampoco existe mención o planteamiento alguno que impida pensarlo así.

largo plazos, crisis que en una primera fase se traduce en la exigencia de centrar todos los “planes” –si pueden seguir llamándose así– en el corto plazo, en la acción efectiva (o efectista)⁹⁶.

Al mismo tiempo, basar el instrumental normativo en la dinámica reconocida como base de construcción de la ciudad –y la posibilidad de actuar a su ritmo, en cada momento, mediante los tratamientos– se supone debía ser, en la práctica, un mecanismo contra la retención “improductiva” del suelo urbano; o por lo menos, un medio para prever los tiempos de “maduración” para su entrada al mercado, lo cual dio gran impulso a la figuras del promotor y del agente inmobiliario (en calidad de intermediarios entre los propietarios del suelo y el implacable mercado), siempre en estado de alerta para no dejar pasar la oportunidad de un repentino cambio en las normas sobre usos o intensidades.

La preocupación por descubrir una estructura urbana y definir una política respecto a ella es un tema “tradicional” en la planeación, en términos de distribución de las actividades en un espacio limitado o escaso por definición. La simplificación extrema con que este tema se maneja al desarrollar la noción de área de actividad tiene como principio diferenciar áreas de trabajo de áreas de residencia, trabajo, o mejor, empleo, que se concibe principalmente en relación con el sector terciario –oficinas y locales comerciales, en términos espaciales–, para designar y localizar, el cual se constituye la categoría de *área de actividad múltiple*. En esta simplificación se revelaba ya un sesgo que, en la aplicación y reglamentación posteriores, adquirió gran importancia: la mayor magnitud de los efectos se ejerció sobre los corredores comerciales del sector norte y noroccidental de la ciudad y las áreas residenciales que los circundan. Es decir, la ciudad de las capas medias y altas, denominadas en los estudios como “demanda solvente”.

Las nociones de densidad autorregulable y de densidad resultante reemplazaron la segregación por densidades que la normativa había mantenido desde 1951, y que, mal que bien, se identificaban con los sectores sociales a los cuales se destinaban áreas específicas de la ciudad. Puede decirse, si embargo, que esta estrategia de aparente homogeneización de la ciudad no corresponde a una vi-

sión antisegregacionista. Si bien áreas de actividad y tratamientos se definen para toda el área urbana, su aplicación propone una nueva segregación, más sutil, pero no por ello menos taxativa. En primer lugar, porque la lógica de los tratamientos corresponde a la ciudad construida legalmente; por eso hubo grandes dificultades al enfrentarla con el “inmenso sur”, donde ni ejes de actividad, ni procesos de valorización, ni jerarquización vial actúan en la misma forma que en el norte. No por acaso se plantearon zonas de conservación urbanística únicamente en la zona norte de la ciudad. En segundo lugar, porque dentro de los tratamientos mismos se reconocieron las diferencias entre sectores y, a través de las subdivisiones posteriores de cada categoría⁹⁷, se establecieron mezclas de usos y ocupaciones de terrenos diferenciales para norte y sur, para los asentamientos populares y los barrios legales. Por otro lado, tampoco contiene el acuerdo políticas explícitas que busquen superar las diferencias existentes.

Con el Acuerdo 7 de 1979, muchas cosas cambiaron en la planificación de la ciudad.

* * *

Un cambio importante ocurrió con la concepción del transporte masivo. Contratado por el alcalde Durán Dussan (1978-1982), el consorcio franco-español INECO-SOFRETO, luego de un estudio de la estructura urbana, sus infraestructuras y posibilidades futuras, propuso un cambio sustancial en las rutas del transporte masivo concebido en *Fase II* como una “T” invertida que unía el centro tradicional con los nuevos multacentros. El nuevo *Metro* –como entonces se lo denominó– fue trazado como un conjunto de líneas dependientes de las concentraciones de empleo y actividad existentes, es decir, de los subcentros. La línea prioritaria fue una “U” invertida, trazada del noroccidente al centro y luego al suroccidente, que debería ser complementada con otras líneas en dirección norte, sur y occidente de la ciudad.

Este nuevo esquema para el transporte masivo no era solo un ajuste de los trazados, sino que descartaba definitivamente la estructura urbana basada en las “ciudades dentro de la ciudad” (los multacentros), que había sido aceptada en el Acuerdo 7 apenas unos meses antes⁹⁸ y

⁹⁶ Es sintomático que el acuerdo no hiciera mención alguna del marcado descenso de la tasa de crecimiento poblacional, evidenciado por el censo de 1973, con lo cual se dejaba sin piso, o por lo menos relativizaba, las predicciones desastrosas sobre el crecimiento urbano que invadiría toda la Sabana. De haber sido reconocido este hecho, obviamente, habría requerido un replanteamiento general de las propuestas de *Fase II*.

⁹⁷ Por ejemplo, AMR1, AMR2a, AMR2b, AMR3, RR1a, RR1b, RDPa, RDPb, etc., que establecieron diferencias en usos, intensidad de construcción, alturas, estacionamientos, etc.

⁹⁸ En el texto de presentación del Acuerdo 7 y del Acuerdo 2, se planteó que “Estas alternativas [las propuestas en *Fase II* y en el Decreto 159] no lograron ser implementadas, en parte porque las estructuras urbana y vial adoptadas por el Decreto 159 se basaban en recomendaciones de los estudios de *Fase I* y *Fase II*, que, como aquella de la

cuyo diseño, como se sabe, dependía en gran medida de los sistemas de transporte. El trazado del nuevo metro fue aprobado por el Concejo y sus afectaciones se incorporaron al plan vial existente.

Planes integrales y planes especiales

Ciudad Bolívar, un nuevo programa de desarrollo integral

El alcalde Ramírez Ocampo (1982-1984), del gobierno conservador de Belisario Betancur, gestionó desde el inicio de su mandato un nuevo crédito internacional con el BID, para realizar la segunda fase del PIDUZOB⁹⁹, esta vez en la zona sur de la ciudad. Concebido por el DAPD dentro de la misma estructura y con los mismos principios de programa anterior –luego de todas sus reformulaciones–, el programa se encasilla dentro de la perspectiva de planeación del Acuerdo 7 de 1979¹⁰⁰, el cual, por una parte, había seleccionado como prioritaria la ocupación de los cerros al sur a través de la acción directa del Estado (Agrológicas III) y, por otra, no había previsto ningún programa de dotación de equipamientos como acción coordinada de la administración; por todo esto, Ciudad Bolívar cayó como anillo al dedo. El préstamo se negocia y aprueba durante los años 1982 y 1983, cuando comenzó su problemática ejecución, que aún hoy (1992), no ha terminado.

Ciudad Bolívar estaba compuesto por 7 subprogramas correspondientes a los diferentes campos de acción de la administración en la dotación de infraestructura y servicios públicos: Vías arterias y pavimentos locales, acueducto y alcantarillado, educación, salud y servicios sociales, a los cuales se adicionó un ambicioso programa de vivienda “habitacional” (lotes con servicios recomendados desde entonces por el Banco Mundial), que sufrió enormes problemas para su ejecución¹⁰¹, y otro, denominado de “acciones

descentralización del empleo, no lograron realizarse, por lo que se hacía necesaria su revisión y ajuste” (Alcaldía, DAPD, 1981: 53).

⁹⁹ “El programa [...] se origina en el plan PIDUZOB II que, enmarcado dentro de las políticas determinadas por el Acuerdo 7 de 1979 o Plan de Zonificación y el Acuerdo 2 de 1980 Plan Vial, representa una respuesta a la continuidad del PIDUZOB I, el cual, unos años atrás, se había establecido para la zona oriental de Bogotá como una respuesta del Gobierno a las necesidades sentidas por las comunidades de bajos ingresos concentradas en esta zona” (Alcaldía Mayor, DAPD, s.f.).

¹⁰⁰ Los objetivos propuestos eran: 1. la consolidación del espacio; 2. la orientación del desarrollo, y 3. la inducción de un polo de desarrollo, objetivos de mayor envergadura que los planteados en el PIDUZOB I, para un programa que tenía estructura y alcance similares. No obstante, la diferencia era más de lenguaje que de contenido.

¹⁰¹ Entre otras, la escogencia del terreno: primero invadido y luego seleccionado sin estudios previos, lo que encareció absurdamente las obras por las pésimas condiciones geológicas y topográficas.

concurrentes”, que contempló la elaboración de estudios y proyectos, este último a cargo del DAPD.

El plan centro y otros planes especiales: el espacio público y la gestión en la escena urbana

Entre 1985 y 1986 se realizan los estudios y entre 1987 y 1988 se ejecutaron los primeros proyectos del *Plan Centro de Bogotá*, impulsado por el DAPD y Planeación Nacional a través del FONADE.

El DAPD había manifestado su interés por el centro urbano desde 1984, cuando propuso, y alcanzó a ejecutar, algunos programas del plan llamado *Del Centro, el Centro*, respuesta inequívoca a una concepción de la planeación inmediatista, que busca impulsar y ejecutar proyectos “demostrativos” que producen efectos sobre la escena urbana (iluminación, ciclovías, arborización, andenes), sin plantearse ninguna problemática que vaya más allá del corto –cortísimo– plazo y que es coherente con la escala de manejo que se le quiere asignar al diseño urbano.

El *Plan Centro* arranca de la misma concepción, pero sus estudios recomponen el problema y sitúan al espacio público y a la gestión urbana como los protagonistas principales. Es decir que, si bien se parte de una concepción de planeación que enfatiza la acción directa e inmediata, se localiza el problema principal de la falta de efectividad de planes y programas en la falta de instrumentos de gestión del desarrollo por parte de la administración. Y, paralelamente, encontró en el espacio público la forma de desentramar la acción de la administración¹⁰² en un período de consolidación de la ciudad, que corresponde a una baja pronunciada en las tasas de crecimiento poblacional que se hace evidente desde el primer momento.

En el *Plan Centro* hay una combinación de las teorías recientes de la “des-planificación” (que es aceptada conscientemente) y del diseño urbano como disciplina que trabaja a una escala menor que la planificación tradicional. Lo particular es que el diseño urbano no aparece como instrumento único (como si lo era en el programa *Del Centro, el Centro*), sino que se relaciona con una concepción más amplia y compleja de la realidad zonal, la cual a su vez es interpretada con nuevos instrumentos de análisis urbano¹⁰³. El diseño urbano es usado más como

¹⁰² Entrabamiento del cual se tiene conciencia en todos los estudios que se realizan en esta época; véase, por ejemplo, el Programa de Desarrollo Integral de Asentamientos Populares, que se referencia más adelante en este trabajo.

¹⁰³ La idea de la ciudad por partes, o la noción de tipología. Aunque habría que advertir la forma libre y descontextualizada como son utilizadas estas categorías, buscando principalmente su fin operativo.

instrumento de gestión que como concepto urbanístico atado a la idea de espacio de contacto o lugar del bien común. Esta particular combinación de actitudes le permite al plan tener audiencia tanto en los sectores académicos como en la propia administración, lo cual constituye quizá su rasgo más interesante. Y que explica, en parte, el impacto que tuvo (y aún sigue teniendo) en los procesos de planeación en el país.

Por último habría que mencionar dentro de este período el *Programa de Mejoramiento Integral de Asentamientos Populares* que ejecuta la Alcaldía con el apoyo del PNUD de las Naciones Unidas entre 1986 y 1990. Este es un programa fundamentalmente de apoyo a la gestión de la Alcaldía, en el cual se introducen las nociones de participación y acercamiento del Estado a la ciudadanía, consecuentes con la política de descentralización adoptada en el país en los años 1983 y 1984, combinadas con los planteamientos de intervención demostrativa (o efectista) propuestos por el programa *Del Centro, el Centro*, esta vez aplicados a los barrios populares.

Hacia la desregulación total

Los Decretos 1025 de 1987 y 067 de 1988; el agotamiento de la norma como instrumento de manejo de la ciudad ya construida

Con la expedición, durante la administración del alcalde Julio César Sánchez, de los Decretos 1025/87, sobre aislamientos y retrocesos en las zonas de rehabilitación, y 067/88, que transforma más del 40% de los barrios de Conservación Ambiental en Rehabilitación (R-5)¹⁰⁴, se concretan ingentes esfuerzos originados en algunos gremios del sector privado inmobiliario y constructor, para eliminar lo que se consideraron “trabas” de la reglamentación existente al libre desarrollo del mercado inmobiliario y la industria de la construcción¹⁰⁵. Nuevamente el sector de la construcción enfrenta un período de recesión que se prolongará por varios años más. Y nuevamente el DAPD cederá un poco más de terreno para permitir el incremento de la ocupación y la construcción de los predios, especialmente

en las zonas donde la industria de la construcción estaba interviniendo¹⁰⁶.

Con la expedición de estos decretos, la planeación se enruta definitivamente hacia una *desregulación* del proceso de construcción de la ciudad, en el cual la norma deja de ser tanto un instrumento de control (pues sus especificaciones ya no lo permiten), como un instrumento de revalorización de los predios.

Es paradójico, entonces, que mientras el Acuerdo 7 de 1979 centra todas sus expectativas de acción en las normas, poco a poco estas vayan perdiendo importancia en el control de la urbanización. De hecho, la intención de no contrariar las tendencias existentes ya había llevado a definir una inmensa área de actividad múltiple, en la cual pudiesen desarrollarse sin trabas las expectativas del mercado inmobiliario, especialmente en lo relacionado con los cambios de uso y los procesos de densificación.

Impacto sobre la ciudad

Es ya un lugar común decir que el Acuerdo 7 de 1979 transformó radicalmente las formas de crecimiento de la ciudad y consolidó su estructura interna con base en la idea de centro urbano equivalente al área de actividad múltiple. Este planteamiento tiene que analizarse desde diversos puntos de vista.

En la medida en que el acuerdo aceptó las tendencias del mercado en la localización de las actividades en el espacio y dio una mayor libertad al funcionamiento del mercado inmobiliario, este pudo expresarse libremente y producir transformaciones importantes en el tipo y la forma de la urbanización de la ciudad. El impacto del acuerdo debe ser analizado al interior de dos procesos diferentes que produjeron cambios muy significativos en la ciudad. El primero, caracterizado por un descenso marcado en las tasas de crecimiento de la población (suficientemente analizado en varios estudios recientes). El segundo, inducido por el desarrollo de la industria de la construcción y del mercado inmobiliario, cuyos efectos pueden sintetizarse, esquemáticamente, en los siguientes aspectos (cfr. Salazar y Cortés, 1991):

- La disminución radical en el mercado formal del tamaño de gran parte de las nuevas parcelas que se agregan al desarrollo urbano, así como la desaparición de la urbanización por loteo; y el desarrollo de agrupaciones y conjuntos que suman en un solo proceso la urbanización y la construcción. Paralelamente, la demanda por viviendas unifamiliares en lotes grandes se disminuye

¹⁰⁴ 245 barrios pasan de Conservación Ambiental (CA) a Rehabilitación (R-5) y 313 más pueden hacerlo. 30 permanecen en CA. Al mismo tiempo, 11 Centros Comerciales pasaron de CA a R-5 y 26 permanecieron como CA.

¹⁰⁵ El manejo del tratamiento de “conservación ambiental”, por su propia ambigüedad (conservar las normas anteriores, pero permitir semisótano, dos pisos y altílo), se había convertido en un dolor de cabeza para el DAPD, que a través del Decreto 067 optó por la solución más conveniente para el mercado inmobiliario: liberar las restricciones y “sacar al mercado más de 60.000 lotes” como lo expresó en su momento el Director de Planeación Distrital.

paulatinamente, por diversas razones¹⁰⁷, mientras que los estratos altos de la población cambian sus preferencias hacia los multifamiliares y los conjuntos.

- Crecimiento importante de la demanda de nuevas áreas para la localización de las actividades del sector terciario (comercio, oficinas, servicios) que desbordan las áreas tradicionales dentro de las que permanecían confinadas. La actividad terciaria crece ya no solamente sobre las antiguas áreas centrales de vivienda sino que ocupa un número creciente de barrios residenciales, especialmente aquellos desarrollados antes de la década de los años sesenta.

Este proceso, aceptado en los planes de los años sesenta como irregularidad difícil de corregir, fue definitivamente aceptado e incrementado fuertemente por el Acuerdo 7/79 y posiblemente lo será aún más por el Acuerdo 6/90¹⁰⁸.

Esta transformación predio a predio, posible por la forma de urbanización por loteo individual, será mucho más difícil en las zonas con edificios multifamiliares de propiedad horizontal y será prácticamente imposible en los desarrollos por agrupaciones o conjuntos de las últimas décadas.

- El proceso de densificación de la ciudad ya construida, presente en los planteamientos urbanísticos desde los años cincuenta y desarrollado solo atomizadamente en la ciudad durante las siguientes dos décadas, se incrementó notoriamente con las decisiones normativas del Acuerdo 7/79, que extendió un tratamiento hasta entonces excepcional (restringido a los polos de actividad o a algunas zonas escogidas muy selectivamente por todas las normativas anteriores), a un área enorme, al interior de la cual pudieron actuar más libremente las leyes del mercado inmobiliario. Los argumentos provenientes de la planeación y del mercado sustentaron el cambio radical en las normas de los barrios ya construidos, esgrimiendo como causas el agotamiento de tierras para la urbanización, la imagen de una ciudad densa –de 5 pisos–, los cambios en las tecnologías y en las formas de vida, los problemas de seguridad y de transporte, entre otros.

Las nuevas normas permitieron procesos de densificación, especialmente en aquellos barrios apetecidos como lugar de habitación por los estratos altos de la población, o por el comercio y los servicios para localizarse. Otros barrios permanecieron estáticos o se transformaron muy lentamente. Sin embargo, la carencia de una información seriada y desagregada a la escala de barrio impide sacar conclusiones medianamente confiables sobre los efectos de la puesta en práctica de las políticas de densificación¹⁰⁹.

Con los Decretos 1025/87 y 067/88 se incrementó el proceso de densificación, ya que se permitió mayores densidades en la mayoría de los barrios y abrieron el proceso de transformación en los barrios de Conservación Ambiental que aún no habían sido incorporados a la versión renovadora del Acuerdo 7/79.

- La liberación de las normas en el Acuerdo 7 de 1979, acentuada por los decretos recién mencionados, hacen que sea físicamente imposible pensar en una densificación mayor. De la misma manera, la zonificación indicada en el Acuerdo 6 de 1990, que convierte la ciudad en una inmensa zona de “actividades mixtas”, hace prácticamente inoperante la zonificación de usos, lo cual permite afirmar que la norma, como instrumento para afectar los procesos de valorización o revalorización,

¹⁰⁸ El Acuerdo 7 de 1979 aumentó el área comercial mixta (o múltiple) del 4,62% en 1968 y 7,81% en 1974 al 19,09%, es decir en un 159% sobre la reglamentación inmediatamente anterior (cfr. Salazar y Cortés, 1991). El plano de áreas de actividad de tal acuerdo muestra cómo la casi totalidad de la ciudad edificada hasta 1950, fue incorporada a la categoría de Área de Actividad Múltiple. Y, con algo más de excepciones, esta misma zona, en el Acuerdo 6 de 1990, coincide con lo que era la ciudad de los años sesenta. Es decir, los dos acuerdos “esperan” (o, por lo menos, permiten y fomentan en las normativas) un cambio de uso en toda la ciudad “antigua” –con más de 30 años de edificada– para albergar actividades comerciales y de servicios.

¹⁰⁹ Entre los pocos datos sobre densidades en los que se ha intentado ponderar la cuantificación a partir de variables morfológicas, están los cálculos poco ortodoxos de Luis Carlos Jiménez en su *Estudio de crecimiento urbano de Bogotá* (1993/1995). Allí, se registró un salto importante en la densificación promedio de la ciudad a partir de 1985 (para ese año se registra una densidad de 296 hab./Ha. y para 1993 de 389 hab./Ha; los datos previos (1951: 195hab./Ha., 1964: 240hab./Ha., 1973: 269hab./Ha.) muestran una evolución absolutamente regular.

¹⁰⁷ Seguridad, distancias de movilización, costos, etc.

es también un instrumento agotado. En adelante tiene que ser el propio mercado el que fije las condiciones de producción del espacio urbano, en una clara política de desregulación.

Estos procesos, algunos de los cuales fueron impulsados por la misma reglamentación, no fueron *planeados*; es decir, fueron más bien consecuencia de la puesta en práctica de las políticas urbanas (o de su ausencia). La nueva dimensión de la urbanización, la generalización de los cambios de uso, la no intervención del Estado (tal vez sustituida en parte con los programas integrales) no tuvieron respuesta en la administración, pues no formaron parte ni siquiera de las consideraciones sobre las cuales se basa el propio Acuerdo 6/90.

Queda abierto, como interrogante, hasta dónde se ha logrado, con los esfuerzos consecutivos en el campo de la planeación, eludir las abdicaciones lúcidamente identificadas por Currie en el pasaje siguiente:

“La mayoría de países en desarrollo tratan de combinar algunos tipos de regulación excesivamente detallada con grandes islotes de completo laissez faire. Un ejemplo de esto último es la falta de una verdadera política urbana, diferente de la planificación urbana en sentido físico que sigue líneas convencionales; las consecuencias son cada vez más graves. La planeación racional, o la modelación del ambiente para hacer un mejor uso de los recursos y aumentar así el bienestar, han abdicado ante dos dictadores generales: los valores de la tierra y el automóvil privado” (Currie, 1968: 70).

1990: Cambio en las jerarquías de planificación

El Acuerdo 6 de 1990

Elaborado entre 1988 y 1989 por la administración Pastrana, el nuevo *Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá* (Alcaldía, DAPD, 1990), adoptado por el Concejo como Acuerdo 6 de 1990, se propuso actualizar la normativa del Acuerdo 7/79 a las condiciones actuales de desarrollo y corregir las situaciones “perversas” planteadas por él en los 10 años de su vigencia. A este proceso de reglamentación se le habían endilgado todas las inconsistencias identificables al hacer un balance de la normativa de la ciudad.

Inmediatamente después de la adopción del Acuerdo 6/90, el DAPD se dio a la tarea de desarrollar sus instrumentos reglamentarios. La ambigüedad o inexistencia de lineamientos de política urbana y la estructura extremadamente complicada del esquema de planeación, sin descontar la confusa estructura y la redacción, larga en exceso, del propio texto del acuerdo, han conducido a un proceso reglamentario tortuoso y con numerosos pasos en falso, que han obligado a reconsiderar más de una vez lo que se creía ya decidido.

La concepción del Acuerdo 6/90 se puede situar en la misma línea de la del Acuerdo 7/79. Fue elaborado por el DAPD con el objetivo principal de definir una normativa para la ciudad, instrumento que, para entonces, ya era aceptado como el principal del cual disponía el DAPD. La norma general retoma los conceptos principales elaborados por el Acuerdo 7/79 (áreas de actividad, tratamientos, regímenes, etc.), pero los enmarca en una estructura jurídica mucho más compleja, lo cual transforma su sentido y sus contenidos. De esta manera, si en el Acuerdo 7/79 primaban los conceptos

urbanísticos sobre una débil concepción jurídica de la norma urbana¹¹⁰, en el nuevo acuerdo los conceptos jurídicos priman sobre una débil concepción urbanística. Por esto, a pesar de las declaraciones de principio¹¹¹, en el Acuerdo 6/90 quedan remanentes técnico-objetivos de la disciplina urbanística que restan claridad a la diferenciación –de por sí importante– entre marco jurídico normativo y exigencias de carácter técnico.

El planeamiento de la ciudad se redujo, entonces, a un conjunto de procedimientos que regulan las relaciones entre los propietarios, los productores y comercializadores del espacio urbano y el Estado, jerarquizado según los niveles de responsabilidad e intervención pública en el desarrollo urbano e intercalados con algunos principios urbanísticos, que no logran estructurar ni definir un plan de ordenamiento, ni políticas que orienten el desarrollo urbano y la acción de la administración.

En el 6/90 se adoptaron dos grandes paquetes de instrumentos que definen las reglas del juego para el planeamiento físico de la ciudad: los niveles de zonificación y los tratamientos diferenciados en *generales* y *especiales*. Por cuanto la noción de tratamiento ya tenía una acepción utilizada en el Acuerdo 7 de 1979, vale la pena establecer muy sucintamente los términos de correspondencia o de reinterpretación que puedan existir de un acuerdo al otro. En segundo lugar, y porque constituyen una novedad respecto al 7/79, se buscará comprender y evaluar los efectos de la jerarquización de las actividades consignada en los niveles de zonificación, y, por último, se revisarán los márgenes y posibilidades de aplicación a través de la inter-relación programada entre los niveles de zonificación y los distintos tratamientos definidos.

Tratamientos y niveles de zonificación en el Acuerdo 6/90

En el Acuerdo 6 de 1990, la estrategia de zonificación para las actividades es muy similar a la descrita para el Acuerdo 7 de 1979; pero la reinterpretación de la noción de tratamiento, sumada a la obligada aplicación simultánea de zonificación y tratamientos, trae consecuencias operativas y de índole conceptual bien diferentes.

La finalidad explícita de usar una nueva noción de tratamiento en el 6/90 es la de promover un régimen de manejo urbanístico particularizado –no homogeneizante–, sobre la base de diferenciar grupos de sectores con características similares (aunque específicas). Se tiene, pues, la intención general de adecuar la norma (las reglamentaciones específicas) a las condiciones actuales de cuantas fracciones urbanas se pueda identificar mediante el análisis pormenorizado de la ciudad existente. Es claro, entonces, que esta acepción de la noción de tratamiento es una crítica a la variable temporal implícita en los tratamientos del 7/79. El nuevo eje dado a la asignación de tratamientos parece ser el de servir de instrumento para la distribución espacial de los derechos –y de sus limitaciones– de todos los agentes que intervienen en la construcción, administración, manejo y usufructo de la ciudad.

Los niveles de zonificación

En el Acuerdo 6/90 se estructura toda su normatividad con base en la definición de tres niveles de zonificación, a los cuales supedita la definición de las áreas de actividad y la asignación de los tratamientos. Esta jerarquización debe entenderse como una forma de fijar los grados de permanencia deseada para los distintos elementos que componen la ciudad, asignando los rangos de primera importancia a los elementos que definen la “estructura” urbana, como es el caso con el espacio público. Concepción bien diferente de aquella contenida en el Acuerdo 7/79, en la cual se entendía la jerarquización –implícita– como un intento por hacer explícita y definitoria la voluntad

¹¹⁰ Que produjo, entre otros, problemas graves de manejo y aplicación de la normativa.

¹¹¹ Cfr. el título único “Estructura urbana y planeación” de la *parte general* del Acuerdo 6/90, en el que se definen los alcances y limitaciones de los diferentes instrumentos de planeación.

política gubernamental, sobrepuesta al peso decisivo del mercado del suelo urbano en la localización de las actividades dentro del espacio de la ciudad.

La decisión de mayor entidad en el 7/79 fue la *zonificación de áreas de actividad*; a través de ella se esperaba garantizar la permanencia de la “estructura” urbana –considerada como la organización de actividades del sector terciario en el espacio urbano–, a diferencia del 6/90, que, puesto que concibe la estructura basada en el espacio público, le asigna a este el papel de instrumento fundamental en la reproducción de las condiciones generales de funcionamiento de la ciudad. Es claro, entonces, que se quitó peso relativo a la decisión de asignación de usos con este paso de una noción de estructura a la otra; lo cual trajo como consecuencia, entre otras, el dar derecho a la manipulación de los usos permitidos a instancias de menor jerarquía y responsabilidad política que el Concejo de la ciudad, al cual estaban sometidas antes a este tipo de decisiones.

En el Acuerdo 7/79, la asignación progresiva y pormenorizada de tratamientos era el mecanismo adaptable para que fuese posible pasar de la zonificación a los decretos reglamentarios de la forma edificada (la volumetría). Usos y tratamientos, por lo tanto, se debían manejar independientemente; esto permitía –por lo menos en teoría– pensar en los procesos de transformación de la forma urbana sin referirlos exclusivamente al problema funcional, como había sido tradicional desde los años cuarenta, pero sin olvidarse de ellos tampoco.

La innovación en el Acuerdo 6/90 está en que “descubre” el carácter colectivo del espacio de uso público –vías, andenes y plazas, parques y áreas verdes, rondas de ríos y quebradas, los cerros– y deducir de allí el papel de ordenador del territorio urbano mediante su partición en áreas urbanas subordinadas; por eso la articulación del espacio público, en lo que se denomina su “estructura”, compone el primer nivel de zonificación. El tema de la segregación de las actividades está dividido en dos niveles: en el segundo nivel (a escala macro) se establece la distinción entre áreas urbanas, suburbanas y rurales; y en el tercer nivel de zonificación se delimitan las “áreas de actividad”, en el sentido que se le daba en el Acuerdo 7/79.

En este caso, como se ha visto, el Acuerdo 6/90 no se plantea intervenir o mediar en la lucha de los particulares por la apropiación del espacio privilegiado de la ciudad; pero tampoco establece la forma como se podrán construir los espacios necesarios para el desarrollo de las actividades urbanas; es decir, desaparece todo tipo de determinantes funcionales¹¹². Enfatizar el papel del espacio público en la norma permite, por el contrario, dar el curso más libre posible a la autorregulación de las leyes del mercado del suelo, o sea que se le quita a la administración pública el derecho –y la responsabilidad– de participar activamente en aquella lucha.

Los tratamientos

La jerarquía establecida en los niveles de zonificación por el Acuerdo 6/90 no corresponde a una jerarquía análoga en los tratamientos. Por el contrario, los tratamientos aparecen diseminados en los tres niveles de zonificación, por lo cual se convierte en un instrumento de planificación que incorpora elementos hasta entonces ajenos a la normativa: la inversión del Estado, la posibilidad de modificación de los límites de las áreas de actividad, etc.

Los tratamientos, además, cambian su sentido dentro del proceso de planificación de la ciudad; más que un instrumento normativo para corregir las consecuencias

¹¹² Por ejemplo, la organización de actividades en la ciudad –industriales, comerciales, recreativas– su forma, sus relaciones “lógicas y adecuadas” (según un acuerdo convencional cualquiera) y su dimensión.

del mercado inmobiliario (concepción sobre la que se basa el raciocinio del Acuerdo 7/79), en el Acuerdo 6/90 se convierten en un *instrumento jurídico-planificador* que debe viabilizar una voluntad política.

En el 7/79 el proceso de articulación entre áreas de actividad y tratamientos definidos independientemente unas de otros, estaba apoyada en criterios de objetividad, que eran deducidos de los análisis económicos y físicos de la ciudad; es decir, se argumentaba “científicamente” para justificar decisiones de índole solo aparentemente técnica, como ya se dijo.

En el 6/90, por el contrario, se enfatiza el carácter de la norma como instrumento para “regular comportamientos, libertades, derechos y obligaciones de los administrados, así como deberes y funciones públicas, procesos administrativos e instituciones de derecho público”. Es decir, este acuerdo está orientado a que allí se encuentren “respuestas a interrogantes jurídicos sobre temas urbanísticos” y no “la respuesta normativa a preguntas que puedan surgir de las disciplinas técnicas” (Alcaldía, DAPD, 1990: xxiv)¹¹³.

Nótese, pues, el énfasis puesto en la necesidad de compromiso de la administración con unas políticas urbanas, entendidas, por definición, como de índole decidible y no simple resultado de unas determinaciones objetivas; no obstante, aunque el Acuerdo 6/90 defina todas las condiciones para decidir esas políticas, no se compromete con ninguna.

Por otra parte, a pesar de las declaraciones de principio, quedan remanentes técnico-objetivos de la disciplina urbanística que restan claridad a la diferenciación –de por sí importante– entre marco jurídico normativo y exigencias de carácter técnico.

La anterior caracterización general pone en evidencia la diferencia más importante entre los dos acuerdos: el 7/79 puede definirse técnicamente como un Plan de Ordenamiento físico, mientras el 6/90 es un estatuto de definiciones procedimentales cuya espacialización es simplemente *ejemplificadora* de los mecanismos para aplicar tales definiciones; por lo mismo, está aún lejos –y, en su momento, estuvo muy bien que así fuese– de las decisiones reglamentarias propiamente dichas.

En conclusión, puede decirse que la definición de niveles, tratamientos y la forma de aplicarlos en el Acuerdo 6/90 privilegia la concepción de la ciudad como *un espacio a producir*, derivada del desarrollo de la industria de la construcción y del mercado inmobiliario. Las exigencias de espacios para la ciudad, para la producción, para la vivienda, para todos los usos, quedan supeditadas a las leyes de la oferta y la demanda, sepultando los principios y conceptos de la planificación moderna, fundamentada en una organización funcional de la ciudad. El cambio normativo entre el 7/79 y el 6/90 puede resumirse como el cambio entre una concepción de la norma como correctora de las imperfecciones del mercado dentro de una concepción económica de la planificación (Acuerdo 7/79), a pensar la norma como un sistema de procedimientos jurídico-administrativos que regula las relaciones entre los propietarios, los productores y comercializadores del espacio urbano y el Estado, jerarquizado según los niveles de responsabilidad e intervención del Estado en el desarrollo urbano (Acuerdo 6/90).

Debe tenerse en cuenta, por último, que con el Acuerdo 6/90 se intentaba avanzar en la vía de aplicar a Bogotá lo establecido por la Ley 9 de 1989. En esa ley, en

¹¹³ El Estatuto para el ordenamiento físico del Distrito Especial de Bogotá es la publicación oficial del Acuerdo 6 de 1990; se cita de la exposición de motivos del alcalde Pastrana ante el Concejo Distrital.

correspondencia con su presentación como instrumento de Reforma Urbana, se encuentran algunos intentos por desarrollar instrumentos concretos para la limitación al ejercicio de la propiedad del suelo urbano, como es la puesta en práctica del principio constitucional que establece la función social de la propiedad del suelo, lo cual implica obligaciones, además de los derechos reconocidos tradicionalmente. En ella, a pesar de su presentación como instrumento de Reforma Urbana, los derechos al desarrollo –después de la diferenciación inicial recién mencionada– siguen siendo entendidos como consustanciales a la propiedad del predio, sin ninguna posibilidad compulsoria para exigir la urbanización o la construcción en plazos determinados de los predios definidos como “urbanos”.

Tanto en la Ley 9/89, como en los intentos por incorporar algunos de sus temas al Acuerdo 6/90, es posible adivinar la influencia de una nueva concepción de la planeación y, en últimas, del desarrollo. Concepción para la que es imposible corregir las imperfecciones del mercado, porque son consustanciales a su propia existencia. El Estado debe intervenir, entonces, de manera más decidida, para garantizar la equidistribución de las cargas y los beneficios de la actividad urbanizadora. Los derechos no están amarrados indisolublemente a la propiedad del suelo, sino que se van adquiriendo en un proceso que permite captar parte del plusvalor conseguido por las decisiones administrativas y por una mejor posibilidad de realizar el bien en el mercado.

Lo que queda en claro, sin embargo, es que ni la Ley 9/89 ni el Acuerdo 6/90 agencian de manera consistente la aproximación mencionada antes; eso ha hecho que los instrumentos sean de muy difícil o imposible aplicación¹¹⁴.

¹¹⁴ Baste mencionar las dificultades para poner en práctica las herramientas para intervenir dentro del mercado de suelo urbano (los bancos y el reajuste de tierras y la integración inmobiliaria) o la inutilidad práctica de los mecanismos para decretar la adquisición, la expropiación y la extinción de dominio sobre inmuebles, en ejercicio de las definiciones adoptadas en el proceso de planeación de la ciudad existente y de su expansión.

BIBLIOGRAFÍA

Leyes de la República, Acuerdos del Concejo Distrital y Decretos de la Alcaldía Mayor del Distrito

- ACUERDO 10 DE 1902.* Reglamenta las construcciones que se emprendan en la ciudad, la apertura de calles y urbanización de terrenos.
- ACUERDO 6 DE 1914.* Dicta reglas de urbanización. Es una adecuación y ampliación del Acuerdo 10/02.
- ACUERDO 15 DE 1917.* Crea la Junta de Obras Públicas Municipales.
- ACUERDO 58 DE 1923.* Dicta una disposición “en el ramo de la urbanización” sobre dimensiones de las vías de las nuevas urbanizaciones, las cuales deben estar de acuerdo con las determinaciones del Plano de Bogotá Futuro, el cual se encuentra en ese momento aún en elaboración.
- ACUERDO 74 DE 1925.* Adopta el Plano de Bogotá Futuro y dicta algunas medidas necesarias para su desarrollo.
- ACUERDO 66 DE 1928.* Dispone la creación de la Sociedad de Arquitectura y Ornato.
- ACUERDO 48 DE 1934.* Reglamenta las urbanizaciones de la ciudad.
- ACUERDO 15 DE 1940.* Fija el perímetro urbanizable de la ciudad y dicta otras disposiciones sobre urbanismo.
- ACUERDO 22 DE 1940.* Zonifica la ciudad en cuatro grandes áreas para aplicar tarifas impositivas diferentes.
- ACUERDO 21 DE 1944.* Divide el área urbanizable en varias “zonas de destino” y se reglamenta cada una de ellas.
- ACUERDO 57 DE 1945.* Incorpora varios barrios desarrollados por fuera del perímetro urbano vigente (Rionegro, Las Ferias, Puente Aranda, Bravo Páez, Santa Lucía, entre otros).
- LEY 88 DE 1947.* Establece la obligación para las ciudades con presupuesto elevado de aplicar un Plano Regulador de su desarrollo físico.
- ACUERDO 61 DE 1948.* Dispone la ampliación de unas vías y deroga la apertura de otras.
- ACUERDO 88 DE 1948.* Crea la sección para elaborar el Plano Regulador de la ciudad.
- DECRETO 185 DE 1951.* Adopta el Plan Piloto de la ciudad y dicta normas sobre urbanismo y servicios públicos.
- DECRETO 3640 DE 1954.* Por el cual se anexan 6 municipios circunvecinos (Fontibón, Usme, Bosa, Usaquén, Engativá y Suba) para conformar el Distrito Capital de Bogotá.
- ACUERDO 24 DE 1958.* Organiza la Planificación en Bogotá (propuesto por Jorge Gaitán C.).
- ACUERDO 41 DE 1958.* Fija el Estatuto de Valorización (propuesto por Jorge Gaitán C.).
- ACUERDO 85 DE 1959.* Organiza el Fondo Rotatorio de Redesarrollo y autoriza una emisión de bonos de deuda pública.
- ACUERDO 1 DE 1961.* Establece la sectorización del Distrito.
- ACUERDO 30 DE 1961.* Establece el procedimiento para la aprobación de planos relacionados con las lotificaciones en el área del Distrito y se reglamenta la habitabilidad de las mismas.
- ACUERDO 38 DE 1961.* Fija el Plan Vial Piloto del Distrito Especial.
- ACUERDO 51 DE 1963.* Considerado como “Acuerdo Orgánico de la Junta de Planificación”, por el cual el Concejo faculta al alcalde para establecer la zonificación por decreto y crea una Junta de Zonificación.
- ACUERDO 65 DE 1967.* Señala normas y procedimiento para urbanizar terrenos en el área del Distrito.
- ACUERDO 82 DE 1967.* Introduce la figura de urbanización denominada “agrupación de vivienda”.
- DECRETO 1119 DE 1968.* Adopta el Plano Oficial de Zonificación General de la ciudad, se señala un nuevo perímetro urbano y se dictan algunas normas sobre urbanismo.
- DECRETO 3133 DE 1968.* Estatuto para Bogotá como Distrito Especial.
- ACUERDO 19 DE 1972.* Por medio del cual se crea el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).
- Decreto 159 de 1974.* Adopta el Plan General de Desarrollo Integral para el Distrito Especial de Bogotá (*Fase II*).
- LEY 61 DE 1978* (reglamentada por el *Decreto 1306 de 1980*). Establece la obligación para todos los municipios de adoptar un Plan Integral de Desarrollo.
- Acuerdo 7 de 1979.* Por el cual se adopta la zonificación para la ciudad.
- ACUERDO 2 DE 1980.* Por el cual se adopta el Plan Vial.
- DECRETO 1025 DE 1987.* Dicta normas volumétricas y de empate para obras nuevas, ampliaciones y adecuaciones de las edificaciones existentes en el área urbana desarrollada del Distrito. En particular, unifica los aislamientos y retrocesos en zonas de rehabilitación.
- DECRETO 067 DE 1988.* Por el cual se asigna el tratamiento de Rehabilitación (Tipo R-5), para predios urbanizados con anterioridad al Acuerdo 7/79 y delimitados en este con el tratamiento de Conservación Ambiental.
- LEY 9 DE 1989* (conocida como Ley de Reforma Urbana). Establece la obligación para todos los municipios de adoptar un Plan de Desarrollo Municipal, si cuentan con más de 100.000 habitantes, o un Plan Simplificado de Desarrollo Municipal.
- ACUERDO 6 DE 1990.* Por el cual se adopta el estatuto para el ordenamiento físico de Bogotá.

Informes, documentos y otros textos

- ALCALDÍA DE BOGOTÁ, DAPD (1990): *Estatuto para el ordenamiento físico del Distrito Especial de Bogotá*. Es la publicación oficial del Acuerdo 6 de 1990.
- (1981): *Ordenamiento y administración del espacio urbano en Bogotá 1981*. Bogotá. Esta es la publicación oficial –argumentada– de los Acuerdos 7/79 (Zonificación) y 2/80 (Plan Vial).
- (s.f.): *Ciudad Bolívar. Resumen de solicitud de crédito*. Documento en fotocopias sin fecha.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1967-1969): *Estudios e informes de una ciudad en marcha 1967-1969*. 7 tomos: 1. Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá; 2. Renovación urbana de Sans Façon; 3. Análisis de la zona central; 4. Nuevas normas de urbanismo; 5. Proyectos específicos; 6. Servicios básicos para el futuro; 7. Tres años de administración distrital, presentados a manera de informe de su gestión (1966-1969) por el alcalde Virgilio Barco.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, IDU (1975): *Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá*. Bogotá, Mimeo.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, PNUD PROYECTO DE ACCIONES INTEGRADAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA EN ASENTAMIENTOS POPULARES URBANOS (1988): *De habitantes a ciudadanos: A propósito de una experiencia en Bogotá*. Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRICTAL, DAPD (1964): *1964: La planificación en Bogotá*. Bogotá.
- APRILE-GNISET, Jacques (1992): *La ciudad Colombiana*, Tomo II. Bogotá: Fondo Editorial del Banco Popular.
- (1983): *El impacto del 9 de Abril sobre el centro de Bogotá*. Bogotá: Centro Cultural J. E. Gaitán Ed.
- ARANGO, Silvia (1989): *Historia de la arquitectura en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- BANCO CENTRAL HIPOTECARIO, BCH (1989): *Revivir la ciudad, una propuesta del BCH*. Bogotá.
- (1986a): *Plan de Renovación Urbana de Nueva Santafé*. Bogotá.
- (1986b): *Propuesta de recuperación del espacio público: centro de Bogotá, carrera séptima*. Bogotá.
- (1977): *Bogotá. Programa de Renovación Urbana: proyecto BCH*. Bogotá.
- BANCO CENTRAL HIPOTECARIO, CENTRO INTERNACIONAL PARA LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO (COOPERACIÓN TÉCNICA CANADIENSE) (1983): *La vivienda compartida en una zona de renovación urbana*.
- BANNEN LANATA, Pedro (1991): “Bogotá-Colombia: Cinco viajes y un plan para una ciudad latinoamericana”, en: *Le Corbusier y Sudamérica. Viajes y proyectos*. Santiago de Chile: Ediciones ARQ.
- BORRERO, Oscar (1986): Conferencia “El mercado inmobiliario y los precios del suelo en las áreas centrales”. Cúcuta.
- BRUNNER, Karl (1938/1949): *Manual de urbanismo*, Tomos I y II. Bogotá: Ediciones del Concejo de Bogotá, Imprenta Municipal.
- CALDERÓN, Mario y Carlos F. Paz (1989): *El derecho a la ciudad*. Bogotá: Imprenta BCH.
- CAMACOL: *El mercado de las edificaciones en Bogotá: análisis de la oferta y la demanda de edificaciones*. Informes para varios años.
- CENAC (1986a): *1977/1986: una década de edificación en Bogotá*. Bogotá. Documento en fotocopias.
- CENAC (1986b): *Edificación y desarrollo urbano en Bogotá*. Bogotá
- CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO, CID, UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (1969): *Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá*, D. E. Estudio (1967-1969) dirigido por Lauchlin Currie.
- CORPORACIÓN CENTRO REGIONAL DE POBLACIÓN, CCRP, BANCO MUNDIAL, BIRF (1979/1980): *Bogotá City Study*.
- CORTÉS, Francisco (1989): *Karl Brunner. Arquitecto urbanista 1887-1960. La construcción de la ciudad como espacio público*. Catálogo de la Exposición realizada en el Museo de Arte Moderno. Bogotá.
- CORTÉS, Rodrigo (1993): *Evaluación y criterios de manejo de los Inventarios de Zonas Subnormales*. Bogotá: INURBE. Documento en fotocopias.
- (1991): “De paso por la ciudad del Plan Piloto”, en: *Le Corbusier y Sudamérica. Viajes y proyectos*. Santiago de Chile: Ediciones ARQ. Publicado por primera vez en 1988, en el Catálogo de la Exposición *Bogotá 1950: El Plan Director de Le Corbusier*. Bogotá.
- CORTÉS, Rodrigo y Fernando Arias (1987): “La intervención de Le Corbusier en la planeación física de Bogotá: 1945-1957”, en: *Le Corbusier en Colombia*. Bogotá: Cementos Boyacá.
- CORTÉS, Rodrigo y Juan Carlos del Castillo (1994a): “La planeación urbana frente a las nuevas formas de crecimiento de la ciudad”, en: *Políticas e instituciones para el desarrollo urbano futuro en Colombia*. Bogotá: Departamento de Planeación Nacional, Ministerio de Desarrollo Económico, Proyecto de Apoyo a la Gestión Urbana (PNUD). pp. 199-226.
- (1994b): *Evaluación de planes de desarrollo y códigos urbanos*. PNUD, Ministerio de Desarrollo Económico, Proyecto de Apoyo a la Gestión Urbana. Documento en fotocopias.
- CUERVO, Luis Mauricio (1991): *Bogotá: Localización de las actividades económicas. Relaciones entre lugar de residencia y trabajo*. Bogotá: Misión Bogotá Siglo XXI. Documento en fotocopias.
- CURRIE, Lauchlin (1974): *Ciudades dentro de la ciudad*. DNP.
- (1968): *Desarrollo Económico Acelerado. La necesidad y los medios*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1965a): *Una política urbana para los países en desarrollo*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- (1965b): *Ensayos sobre Planeación. Introducción a una teoría conocida como Operación Colombia*, 2ª edición. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- CURRIE, Lauchlin y Enrique Peñalosa (1953): *Plan para Bogotá*. Bogotá: Consejo de Planificación.
- CHOAY, Françoise (1980): *La règle et le modèle*. París: Éditions du Seuil.
- DAPD (1991a): *Plan de Desarrollo de Bogotá*. Bogotá. Mimeo.
- (1991b): *Gaceta de Urbanismo y Construcción*, No. 2, octubre de 1991. Publicada para someter a la opinión pública los proyectos de reglamentación de los tratamientos especiales del Acuerdo 6 de 1990 y los de algunas áreas particulares de la ciudad.
- (1991c): *Gaceta de Urbanismo y Construcción*, No. 1, agosto 1991. Publicada para someter a la opinión pública los proyectos de reglamentación de los tratamientos generales del Acuerdo 6 de 1990.
- (1984): *Crecimiento de Bogotá*. Estudio dirigido por Luis Carlos Jiménez. Bogotá. Mimeo.
- (1974): *Zonificación: Normas en el Siglo XX. Su relación con la estratificación urbana*. Estudio realizado por Amparo Mantilla de Ardila. Bogotá.
- (1972): *Políticas de Desarrollo Urbano*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

- (1967): *Bogotá D. E., Política Urbana*. Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP (1975): Para cerrar la brecha. Bogotá: Ediciones del Banco de la República.
- (1971): *Las Cuatro Estrategias*. Plan Nacional de Desarrollo presentado al Congreso de la República en julio de 1971.
- FEDELONJAS, Análisis de los precios del suelo urbano en las principales ciudades del país, Bogotá, sep. 1984
- FEDELONJAS, CÁMARA DE PROPIEDAD RAÍZ, COLEGIO DE PROFESIONALES INMOBILIARIOS (1989): *Valor del suelo urbano en Bogotá 1959/1988 y sus implicaciones en el desarrollo de la ciudad*. Bogotá.
- FONADE, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1986): *Plan zonal operativo para el centro de Bogotá*. 20 volúmenes. Bogotá. Documento en fotocopias.
- FONSECA, L. y A. Saldarriaga (1984): *Arquitectura colombiana. Cuadernos Proa No. 5*, Bogotá.
- FREEMAN, FOX, WILBUR SMITH AND ASSOCIATES Y RESTREPO Y URIBE, LTDA (1970): *Bogotá Transport and Urban Development Study: Phase I*. Bogotá.
- GARCÍA CAMACHO, Manuel (1976): "Recuento histórico del planeamiento en Bogotá", en: Revista *AUN*, No. 5. Bogotá.
- GILBERT, Alan (1978): "Bogotá: Politics, Planning and the Crisis of Lost Opportunities", en: W. A. Cornelius y R. V. Kemper (eds.): *Latin American Urban Research*, Vol. 6. Beverly Hills: Sage.
- GILBERT, Alan y Carlos Zorro (1982): "Normas jurídicas y realidad social: La evolución reciente de las disposiciones en materia de urbanismo en Bogotá", en: *La problemática urbana hoy en Colombia*. Bogotá: Cinep. pp. 295-338.
- GOODMAN, R. (1977): *Después de los urbanistas, ¿qué? (After the Planners)*. Madrid: Ed. Blume.
- Grille CIAM d'urbanisme. Mise en Practique de la Charte D'Athenes*. Colección ASCORAL, París, 1948.
- HIDROESTUDIOS-BLACK & VEATCH, para la EAAB (1984): *Estudio del río Bogotá*.
- JARAMILLO, Samuel (1983): "El destino del centro de Bogotá", en: *Desarrollo y Sociedad*, No. 10. Bogotá.
- (1982): "Proceso de introducción de las relaciones capitalistas en la producción de vivienda en Bogotá", en: *La problemática urbana hoy en Colombia*. Bogotá: Cinep. pp. 167-188.
- (s.f.): *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: El caso de Bogotá*. Bogotá: CEDE, Universidad de Los Andes, Editorial Dintel.
- JIMÉNEZ, Fernando; Samuel Jaramillo y Nicolás Rueda (1990): *Bogotá, plan centro 1990-1992*. Bogotá: Cámara de Comercio.
- LE CORBUSIER (1960): *L'Atelier de la recherche patiente*. París: Vincent Fréal.
- (1950): *Elaboration du Plan Régulateur de Bogotá. Etablissement du Plan Directeur*. París. Informe mecanografiado, copia al carbón. Su traducción reglamentaria es el Decreto 185 de 1951, publicado en las revistas *Pórtico* No. 8, Medellín, 1952 y *Anales de Ingeniería*, Bogotá, julio de 1953. La primera incluye algunos análisis del diagnóstico (esquema básico); la segunda incluye la memoria descriptiva del Plan Regulador de Wiener y Sert.
- Le Corbusier Sketchbooks*, Vol. 2, 1950-1954. New York: The Architectural History Foundation, Cambridge, Mass: The MIT Press, 1981. Cuaderno D 15, No. 77.
- LEE FLUHARTY, V. (1981): *La danza de los millones (Régimen militar y revolución social en Colombia 1930-1956)*.
- LLEWELYN DAVIES WEEKS FORESTIER-WALKER & BOR, en asociación con KATES PEAT MARWICK & CO. Y COOPERS & LYBRAND, conjuntamente con la firma colombiana CONSULTÉCNICOS y el DAPD (1974): *Estudio de desarrollo urbano de Bogotá, Fase II, denominado Plan de Estructura para Bogotá*. El informe final es una traducción del original en inglés, impreso en 1974.
- NIÑO M., Carlos (1991): *Arquitectura y Estado. Contexto y significado de las construcciones del Ministerio de Obras Públicas. Colombia 1905-1960*. Bogotá: Centro Editorial Universidad Nacional de Colombia, Colcultura.
- OBREGÓN y Valenzuela (1976): *Programa de Renovación Urbana*. Bogotá: BCH.
- RAMA, Ángel (1984): *La ciudad letrada*. Hannover, New Hampshire: Ediciones del Norte.
- RESTREPO Y URIBE ASOCIADOS, con la asesoría de PARSONS, BRINCKERHOFF, QUADE & DOUGLAS INC. de Nueva York (1976): *Programa Plan Vial 1973-1976*. Bogotá. Mimeo.
- ROTHER, Hans (1971): "Participación ciudadana en la planificación urbana", en: *Revista de la SIAP*, Vol. V, No. 18-19, septiembre de 1971.
- SÁENZ, Orlando y Fabio Velázquez (s.f.): Ponencia "La investigación urbana en Colombia", al seminario...
- SALAZAR, José (1991): *Evaluación de Planes y programas para la recuperación de los centros*. Bogotá: DNP. Documento en fotocopias.
- SALAZAR, José y Rodrigo Cortés (1992): *Planificación, renovación y manejo de la ciudad edificada*. Bogotá: BCH, Misión Bogotá Siglo XXI. Documento en fotocopias.
- (1991): *La renovación urbana en Bogotá*. Bogotá: BCH, Misión Bogotá Siglo XXI. Documento en fotocopias.
- SCHUMACHER, E. F. (1978): *Lo pequeño es hermoso. Por una sociedad y una técnica a la medida del hombre (Small is Beautiful)*. Madrid: Ed. Blume.
- SECCHI, Bernardo (1984): *Il racconto urbanistico, la politica della casa e del territorio in Italia*. Torino: Einaudi.
- SMULIAN, Jonathan (1975): "Strategies for Urban Growth in Bogotá", en: *The Journal of the Royal Town Planning Institute*, Vol. 61, No. 4, abril 1975.
- TÉLLEZ, Germán (1988): *Cuéllar Serrano Gómez. Arquitectura 1933-1983*. Bogotá: Fondo Editorial Escala.
- (1979): "La arquitectura y el urbanismo en la época actual (1935-1979)", en: *Manual de Historia de Colombia*, Tomo III, capítulo XXII. Bogotá: Colcultura.
- TOWN PLANNING ASSOCIATES (WIENER, PAUL Y SERT, JOSÉ LUIS) (1952): *Plan Regulador de Bogotá*, Volumen I, Características de cada sector de la ciudad; Volúmenes II y III, Antología bibliográfica referida a la planeación urbana, ordenada por temas. Nueva York. Copia al carbón, se encuentra en Biblioteca DAPD.
- (1953): "Plan Regulador de Bogotá", en: *Revista Anales de Ingeniería* de julio de 1953.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, SEDE MEDELLÍN (1992): *Evaluación de los efectos de la Ley 9 de 1989 sobre los Planes Urbanos. El caso de Bogotá*. Mimeo.
- URÁN, C. (1983): *Rojas y la manipulación del poder*. Bogotá.
- VERNEZ, Georges (1971): "El proceso de urbanización de Colombia", en: *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, Vol V, No. 18-19, septiembre de 1971.
- VEYNE (1978): *Cómo se escribe la historia* (resumido), seguido por *Foucault revoluciona la historia*. París: Editions du Seuil.
- VIMESCAS, Fernando (1993): "La constitución de 1991: Los horizontes temáticos de la planeación urbana hacia el siglo XXI en Colombia". Conferencia leída en la celebración de los 40 años del Departamento Administrativo de Planeación de Cali, noviembre de 1993.
- (1989): *Urbanización y ciudad en Colombia*. Bogotá: FORO.