

LA PLANEACIÓN DE BOGOTÁ: un sistema híbrido de desarrollo progresivo¹

José Salazar Ferro

Resumen

El texto hace un análisis de la conformación del esquema de planeación urbana en Bogotá compuesto por dos elementos paralelos, con campos aparentemente delimitados, pero que no se complementan adecuadamente, ni mantienen relaciones productivas entre sí. Esta dualidad ha marcado parte importante de las dificultades para consolidar un esquema más eficiente de planeación urbana en la ciudad. La evolución de este esquema de planeación en el período de la crisis urbana en los años ochenta y noventa y su conformación actual a partir de la reglamentación de la Constitución de 1991 y de la implantación del ordenamiento territorial como práctica mantienen este esquema “dual”.

Palabras clave

Urbanismo, planeación urbana, ordenamiento territorial, planeación integral.

Bogotá Planning: a Hybrid System of Progressive Development

Abstract

This essay analyzes the conformation scheme of urban planning in Bogotá. The scheme is formed by two parallel elements circumscribed to apparently limited fields, that don't complement each other or, neither, maintain productive relations between them. This duality has defined the difficulties to build a more efficient urban planning scheme. The evolution of this planning scheme during the urban crisis period in the 80's and 90's and its actual circumstances defined by its regulation in 1991 National Constitution and the Territory Ordering as a common practice, preserves the “dual” scheme.

Key Words

Urbanism, urban planning, territory ordering, integral planning.

Recibido: 15 de agosto de 2007

Aprobado: 15 de septiembre de 2007

1. ¿Es Bogotá una ciudad planeada?

Es muy común afirmar que en Bogotá un alto porcentaje (quizá el 50%) de las construcciones se hace sin los permisos legales necesarios para su ejecución, lo cual, con licencia del lenguaje, nos permite llamarla ciudad espontánea.

Sin embargo, desde hace más de 60 años, Bogotá está regida por algún tipo de plan que tiene por objetivo definir las inversiones que deben ejecutar las entidades públicas y regular las acciones que acometen los privados. Bogotá tiene hoy un Plan de Desarrollo llamado “Bogotá sin Indiferencia” y un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para cumplir esos dos propósitos.

El Plan de Desarrollo, ordenado por la Ley 159/94 (Ley Integral del Plan de Desarrollo), fue adoptado por el Concejo de Bogotá como guía para la administración del alcalde Garzón en el cuatrienio 2003-2007. En él se concretan las políticas económicas, sociales, fiscales y territoriales (a través de su articulación con el POT) en torno al programa de gobierno del alcalde elegido. El plan definió el conjunto de inversiones públicas que deberá ejecutar la administración distrital en todos los sectores y debe estar “articulado”, dice la Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial), con el programa de inversiones del POT.

El POT, ordenado por la Ley 388/97 y aprobado en el año 2000 (Decreto 619), fue reformado en 2003 a través del Acuerdo 469. El POT definió los programas y proyectos físicos (aquellos que requieren del suelo para su desarrollo) para los próximos 12 años así como las normas que regulan la acción privada de urbanización y construcción en la ciudad.

A estos dos planes principales, deben sumarse otros instrumentos que han aparecido en el escenario de la planeación en los últimos años:

- Los Planes Locales que buscan concretar las políticas distritales en cada una de las 20 localidades y que se comportan como un Plan de Desarrollo “Local”.
- Los Planes Maestros, recientemente elaborados y aún en discusión, son un desarrollo del POT que tiene por objetivo planear la inversión sectorial (infraestructura y dotaciones) en el territorio urbano, poniendo de acuerdo los objetivos sectoriales y los objetivos territoriales de desarrollo de la ciudad. Los Planes Maestros tienen por objetivo: (i) programar la inversión en el largo

plazo de cada una de las entidades en el territorio; ii) coordinar los proyectos entre las diferentes entidades para “afectar” el suelo y racionalizar la prestación de los servicios, y iii) potenciar los efectos “renovadores” de las inversiones públicas para desencadenar procesos de mejoramiento urbano.

- La Planeación Regional, que no tiene un instrumento, un sustento jurídico específico, ni responsables institucionales (por la ausencia de la LOOT²), busca poner en consonancia el desarrollo de la ciudad con la región que la rodea. La Mesa de Planificación Regional (y sus grupos de trabajo) es un primer avance al respecto.
- Otros documentos temáticos (o sectoriales) de política que determinan contenidos de los Planes de Ordenamiento y Desarrollo en un tema o sector específico: vivienda, movilidad, servicios públicos, educación, etc.

La Secretaría de Planeación Distrital (antes Departamento Administrativo de Planeación Distrital) es la entidad responsable de formular estos planes, para lo cual debe permitir y promover la concurrencia de todas las entidades distritales. El alcalde debe presentar los planes a consideración del Concejo Distrital, luego de surtir un largo trámite de participación y concertación con la ciudadanía y entidades públicas que definen las leyes.

De este modo, teóricamente, toda obra pública o intervención privada que se desarrolle en la ciudad debe estar definida en los planes adoptados por el Concejo, con previo conocimiento y debate con la ciudadanía. Sin embargo, esto no se da por completo en la práctica, pues no todas las obras públicas se desarrollan según estos planes y menos las privadas, muchas de las cuales se hacen por fuera de las normas establecidas. Por causas que no son objeto de este documento, en Bogotá cerca del 25% del área desarrollada tiene origen informal (DPU, 2006: 61), al tiempo que los curadores calculan que más de 50% de las obras que se realizan en los inmuebles de la ciudad no tiene licencia de construcción.

Dentro de esta “ilegalidad”, la construcción de barrios informales es la manifestación más clara y produce problemas muy graves para la ciudad. Bajo el esquema

¹ Este texto está basado en el documento “¿Bogotá ciudad planeada o espontánea?”, elaborado para el curso Aprendiendo y Aprehendiendo a Bogotá, del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, en noviembre de 2006.

² La Ley Orgánica de Ordenamiento, pero no ha sido posible adoptarla en el Congreso de la República, a pesar de los plazos establecidos.

de “urbanización pirata” se han producido enormes áreas periféricas sin las infraestructuras y dotaciones mínimas necesarias para la vida urbana. A su vez, la sustitución de edificaciones antiguas por nuevos edificios o el cambio de uso (vivienda por comercio u oficinas) en las zonas de vivienda “formal”, que no han sido acompañadas por los planes de ampliación y adecuación de la infraestructura y las dotaciones, han terminado por convertir estas áreas en deficitarias.

Los debates sobre los Cerros Orientales, Villa Adelaida, la ocupación del parque de Bosa por familias desplazadas o la forma de actuación de los curadores reafirman la precariedad de la planeación en la ciudad y refrendan la noción de Bogotá como ciudad espontánea, incapaz de responder a las exigencias del crecimiento de la población, a las transformaciones de la actividad urbana y las exigencias que el desarrollo económico globalizado le hace.

Una parte de esta incapacidad puede achacarse a las deficiencias del sistema de planeación; otra parte, más sustancial y determinante, está relacionada con procesos económicos y sociales nacionales e internacionales que escapan a la injerencia de las entidades de planeación distrital.

Este texto presenta una serie de consideraciones que intentan explicar las características del sistema de planeación que se ha consolidado en la ciudad, estableciendo algunas relaciones pertinentes con los procesos económicos y sociales del país. En particular, el documento centra su trabajo en el tema de la planeación física de la ciudad, que ahora llamamos ordenamiento territorial, es decir, en el uso y disfrute del territorio de la ciudad y sus relaciones con otras esferas de la planeación urbana, concibiéndolo como parte de un proceso más complejo y poco orgánico, como lo es la planeación de la ciudad.

2. Los temas del ordenamiento territorial en Bogotá

Desde la implementación del ordenamiento territorial en Colombia a finales de la década de los noventa, se ha producido un cambio notable en la planeación urbana. La formulación y la adopción del POT, con una vigencia de 10 años (ahora 12), permitieron no solo retomar los significativos esfuerzos de planeación realizados en los años 60, sino también abordar un conjunto de temas y problemas relacionados con la agenda internacional:

- La sostenibilidad ambiental del desarrollo, que desde la Cumbre de Río es un factor determinante en cualquier

desarrollo, particularmente en el urbano, considerado desde este punto de vista como un problema a resolver.

- La competitividad de las ciudades, factor esencial del desarrollo urbano contemporáneo en la economía globalizada, que al mismo tiempo que ha implicado procesos de homogeneización en lo económico, lo político y lo cultural, ha desarrollado un renovado interés por las ciudades como nodos estratégicos de la economía mundial.
- La equidad de los territorios, porque desde la Cumbre del Hábitat (Vancouver, Estambul, Johannesburgo) se ha insistido en la importancia del medio urbano en el cumplimiento de las metas del milenio.

A estos temas habría que agregar la convivencia, pues las experiencias de ciudades como Bogotá y Medellín han comenzado a mostrar el papel del medio urbano en el apoyo a este tipo de programas.

Estos temas han hecho aún más complejo el proceso de planeación de la ciudad, la cual, sin haber superado los problemas “clásicos” del planeamiento urbano, debe enfrentar al mismo tiempo nuevos problemas que en los países desarrollados surgieron en tiempos distantes y fueron abordados paulatinamente con instrumentos específicos de planeación y gestión, y sobre todo, con mayor capacidad institucional.

En este sentido, las condiciones particulares de la nueva etapa que atraviesan las ciudades colombianas están marcadas tanto por la persistencia de problemas estructurales en su desarrollo como por la emergencia de nuevos temas:

- Los problemas persistentes de vivienda, saneamiento y dotación de equipamientos básicos para el funcionamiento de la ciudad, que pueden considerarse como una problemática prácticamente superada en las ciudades de los países desarrollados. La persistencia del déficit de vivienda y en el cubrimiento de servicios públicos básicos constituye un impedimento muy importante para lograr las metas más avanzadas del desarrollo urbano en el marco de la sostenibilidad y competitividad de las ciudades. El desarrollo de barrios informales continúa siendo un problema determinante para el desarrollo futuro; su mejoramiento implica que la ciudad debe emplear parte importante de sus escasos recursos en la dotación de infraestructuras con costos muy superiores a las urbanizaciones nuevas.

- Las necesidades surgidas en el desarrollo de las grandes ciudades (posiblemente desde el siglo XIX y gran parte del siglo XX), relacionadas principalmente con la movilidad, la estructuración de inmensas periferias, la recuperación de centros urbanos y la conservación del patrimonio, entre otros.

Todos estos problemas, que redundan no solo en la calidad de vida de los ciudadanos, sino también en la funcionalidad de la ciudad y su preparación para la inserción positiva en el mundo globalizado³, deben ser enfrentados al mismo tiempo que los problemas de vivienda e infraestructuras descritos en el punto anterior.

La posibilidad de que la ciudad enfrente este complejo panorama no depende de fórmulas establecidas, sino de la capacidad para adecuar y consolidar, por una parte, instrumentos de planeación acordes con la realidad económica, y por otra, la institucionalidad particular en el mundo globalizado. Esto implica reconocer qué es lo que tenemos y qué es lo que debemos cambiar antes de adoptar sin más una nueva fórmula para la planeación de la ciudad.

Una revisión de dos experiencias de planeación en la ciudad podrá aclarar esta afirmación.

3. La formación de un esquema “dual” de planeación

En los años sesenta, la incapacidad de los planes denominados “físicos” había llevado al convencimiento de implantar una planeación urbana “integral” que, con una visión holística, combinaba actuaciones en los ámbitos económico, social y físico para racionalizar y hacer más efectiva la intervención pública.

Esta planeación “integral”⁴ (o del “desarrollo”), impulsada en Colombia en los años sesenta, bajo la influencia de la Alianza para el Progreso, la OEA y la CEPAL (a través

de las Sociedades Interamericana y Colombiana de Planeación y del Centro Interamericano de Vivienda, CINVA), buscó reemplazar la planeación “física” que había ejercido la ciudad hasta entonces con importantes resultados, pues esta se consideró incompleta e incapaz de dar respuesta a los problemas urbanos; solo una planeación sistémica (integral) podría hacerlo.

Para este efecto definió una estructura de planeación “en cascada” para todo el país, que incluyó el Plan Nacional de Desarrollo al comienzo de la escala y el Plan Integral de Desarrollo Municipal, al final, como instrumentos básicos, pasando por el Plan Departamental y, eventualmente por el Plan Regional a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales, creadas bajo el modelo de la TVA norteamericana⁵.

En consonancia con este esquema se creó una estructura institucional de sustento, en la cual las oficinas existentes del Plan Regulador fueron transformadas en Oficinas de Planeación con funciones de planeación integral del municipio⁶, coherentes con las funciones del Departamento Nacional de Planeación y las Oficinas de Planeación Departamental.

El Plan Integral de Desarrollo (PID), adoptado tardíamente por la Ley 61 de 1978, pretendió replicar en el nivel municipal las funciones de planeación del nivel nacional y reproducir, sin ningún éxito ni lógica, la metodología y los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo en cada una de las ciudades.

La puesta en práctica de este esquema de planeación sectorial (cfr. DNP-UDRU, 1982) significó abandonar el ordenamiento del territorio como problema fundamental de la planeación urbanística, de tal forma que perdió su identidad como práctica específica y quedó inmersa y subordinada al plan económico y social. El esquema de

³ Creando condiciones para atraer inversiones internacionales y realizando los correctivos para hacer un desarrollo más equitativo y sostenible en lo ambiental y en lo económico). En este contexto, temas como la recuperación de los centros o la gestión ambiental del desarrollo son hoy en día considerados como un elemento importante en las ciudades en su propósito de insertarse en el desarrollo económico mundial. Estos elementos muestran la capacidad de la ciudad de gestión de su propio desarrollo y, por lo tanto, su preparación para emprender desarrollos más avanzados.

⁴ Los temas relacionados con la evolución de la planeación integral fueron desarrollados en el trabajo de tesis para la Maestría de Urbanismo de la Universidad Nacional del estudiante Carlos René Pérez, titulada *La planeación integral en Colombia*, presentada y aprobada en el año 2006.

⁵ Este proceso se inició con la formulación del Plan de Desarrollo Económico de la Cuenca Hidrográfica del Alto Cauca, para cuya ejecución fue creada, en 1954, la Corporación Autónoma Regional del Cauca, CVC (Cauca, Valle y Caldas), acogiendo como modelo la Tennessee Valley Authority (TVA) de los Estados Unidos. La CAR replicó parte de este esquema en la hoya de los ríos Bogotá, Ubaté y Chiquinquirá, en la región Cundinamarca/Boyacá.

⁶ La segunda reunión nacional de oficinas de Planes Reguladores, realizada en Medellín en octubre de 1959, recomendó “la creación de los organismos municipales de planeación como entidades orientadoras de la utilización de los recursos humanos, físicos y económicos del municipio y como asesoras del órgano ejecutivo y consultoras del órgano legislativo para lograr el bienestar de la colectividad dentro del marco de una organización democrática” (Sociedad Colombiana de Planificación. Segunda Reunión Nacional de Oficinas de Planes Reguladores, citado en Pérez, 2006: 47).

planeación integral limitó la planeación física a “espacializar” en el territorio los planes sectoriales concebidos por los grupos interdisciplinarios que deberían formular los planes. Los planes viales, de transporte y servicios públicos de los ingenieros se pudieron plasmar en el territorio; pero otros planes, como los de desarrollo económico o los de servicios sociales, terminaban relacionados groseramente con la zonificación de la ciudad, que definía los lugares destinados a la industria, el comercio o los terrenos institucionales.

El resultado de este proceso fue doble. Por una parte se perdieron el conocimiento y las herramientas desarrolladas hasta los años sesenta y se generó la confusión conceptual y técnica sobre los contenidos del plan y la planeación. Por otra parte, se consolidó en el país una estructura institucional definida para tratar planes “integrales”, que se refleja en las funciones que, aún hoy, tienen las Oficinas de Planeación Municipal.

Se podría afirmar que esta dualidad en la planeación sigue vigente hasta hoy. Por una parte, el Plan de Desarrollo de la Ley 152 de 1994 es, sin lugar a dudas, heredero de una concepción de la planeación “integral”, de estructura sectorial, que debe replicarse en todos los niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal. A su vez las oficinas de planeación local siguen estructuradas a imagen de planeación nacional, independientemente de la diferencia en los temas que deben tratar.

Por otra parte, la planeación “física”, complementemente desestructurada, tuvo que seguir siendo utilizada para abordar los problemas territoriales (las normas, por ejemplo) que no cabían en la concepción integral.

4. La evolución del esquema de planeación

El debilitamiento de la planeación en los años setenta coincide con una crisis general de la planeación urbana en el contexto internacional. La crisis económica de esa década marcó el fin de 30 años de continuo crecimiento de la economía occidental y afectó los fundamentos de una disciplina (la planeación urbana) dirigida a regular principalmente procesos de expansión y el crecimiento urbano (en relación con el crecimiento económico). Muchas y muy diversas son las críticas y tendencias internacionales que de esta se derivan, pero que no se puede desarrollar en este documento. Con la llegada de estas respuestas a la crisis de la planeación “tradicional” al país, se hizo aún más complejo el ya enredado panorama que de la planeación urbana en Colombia.

Una de tales respuestas fue la planteada por las agencias internacionales de crédito (Banco Mundial, BID), en la cual impulsaron la “planeación/acción”, que en Bogotá se concretó, primero, en el Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá, PIDUZOB, y luego en Ciudad Bolívar, PIDUZOB II. Estos planes operativos incluyeron un conjunto muy importante de obras, distribuido en subprogramas⁷, concebido a partir de un monto específico de recursos y no relacionado directamente con un plan urbano general; esto significa que se creó un plan atado a un préstamo internacional. Además, para su ejecución se creó una Unidad Coordinadora que, junto con el Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, creado a finales de 1972, decidió las principales obras que se planearon y ejecutaron en la ciudad durante los años setenta y ochenta.

Así pues, la “planeación-acción” se impuso sobre la planeación urbana que había conducido hasta entonces la actividad del DAPD, lo cual trajo como consecuencia un mayor debilitamiento y la dispersión general de la actividad planificadora de la ciudad, dispersión que fue acentuada 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, también desarticulados de la planeación general.

Dado que los “programas integrales” eran programas “especiales” para financiar obras públicas desarrollados “por fuera del plan”, la planeación física de la ciudad en manos del DAPD perdió uno de sus pilares fundamentales: la orientación y la definición de la inversión pública en el territorio urbano, y quedó restringida a la formulación y aplicación de normas para regular la acción privada.

El Acuerdo 7 de 1979, que fue el nuevo “plan” para el desarrollo de la ciudad durante la década de los ochenta, es la muestra de cómo un plan físico puede reducirse a un *código normativo*. El Acuerdo 6 de 1990, que lo sigue

⁷ PIDUZOB estuvo compuesto por: 1. Acción Comunal, pavimentos y complementarios; 2. clínicas satélites y centros de salud; 3. centros sociales comunitarios; 4. recreación y parques; 5. servicios públicos; 6. servicios culturales, escuelas y jardines infantiles; 7. vías y descongestionamiento de tráfico; 8. construcción de vivienda popular; 9. asistencia técnica administrativa. 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 adicionaron un ambicioso programa de vivienda “habitacional” (lotes con servicios recomendados desde entonces por el Banco Mundial) que tuvo enormes problemas para su ejecución, y otro denominado de “Acciones Concurrentes”, a cargo del DAPD, que contempló la elaboración de estudios y proyectos.

en el tiempo, no solo acepta esta limitación, sino que la desarrolla sin problema alguno: la ciudad es vista como un negocio.

Con estos dos acuerdos, la planeación de la ciudad se separó en dos ámbitos independientes. La actuación pública (vías, servicios públicos, equipamientos) se orientó por “planes sectoriales”. La actuación privada se reguló por normas urbanísticas para el predio y la gestión individual: el código urbano reemplazó al plan. En torno a su redacción se concentraron los mayores esfuerzos de la administración local y se dieron los principales debates y concertaciones con el sector privado, lo cual condujo inevitablemente a un proceso de desregulación, pues la norma discutida o concertada (“negociada” sería más apropiado) no tenía respaldo en un proceso planificador sistemático y coherente. Por lo tanto se cedió siempre ante las demandas de los privados.

El planeamiento de la ciudad se redujo a un conjunto de procedimientos que regulan las relaciones entre los propietarios, los productores y comercializadores del espacio urbano y el Estado, y fue jerarquizado según los niveles de responsabilidad e intervención de este en el desarrollo urbano, 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 administración⁸.

Esta experiencia marcó un debilitamiento profundo de la función planificadora e inició el camino hacia un modelo de desarrollo “desregulado” con mayor libertad del sector privado, sin haber asegurado las condiciones mínimas de funcionalidad de la ciudad. La relación entre el código y el plan urbano expresa también la situación de crisis del plan.

Por esto puede decirse que la evolución de la planificación urbanística en Bogotá en las décadas anteriores no fue exitosa, pues el paso de una supuesta “visión parcial y limitada” de lo físico a una compleja y rica visión de la integralidad del desarrollo propuesta por un amplio sector de “planificadores” implicó realmente la confusión en el planeamiento urbanístico e impidió que

⁸ De esta situación parece estar consciente la “parte jurídica” del acuerdo, cuando afirma en su exposición de motivos que es 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, el acuerdo está orientado a dar “respuestas a interrogantes jurídicos sobre temas urbanísticos” y no “la respuesta normativa a preguntas que puedan surgir de las disciplinas técnicas” (Acuerdo 6 de 1990: XXIV).

se abordaran con suficiencia los principales fenómenos espaciales generados por el crecimiento urbano: la conurbación de áreas urbanas, las transformaciones internas de la ciudad, las nuevas demandas de espacios de una sociedad en proceso de transformación, en fin, el conjunto de problemas estructurales que no se asumieron en el planeamiento “normativo”.

Se generó entonces un gran vacío en lo relativo a un régimen de obligaciones y derechos sobre el suelo. La experiencia de planeación urbana se interrumpió y se perdió contacto con las innovaciones metodológicas y conceptuales que el urbanismo y las ciencias sociales (la economía, la sociología y la geografía urbanas) estaban produciendo sobre el tema.

La crisis de los años noventa es el punto final de este proceso.

5. Crisis urbana y crisis de la planeación urbana

En los años noventa se hizo evidente la gran crisis urbana en Colombia que se había incubado desde las décadas anteriores. Al igual que muchas ciudades de los países en desarrollo, Bogotá había acumulado sobre su territorio un sinnúmero de problemas propios de una ciudad con un acelerado crecimiento de población y sin los recursos ni los marco institucional y técnico necesarios para enfrentarlos.

En 1994, la ciudad estaba prácticamente en bancarrota sin posibilidad de hacer inversiones para dar a sus habitantes los bienes y servicios adecuados al desarrollo urbano. Pero no solo era problema de finanzas, que de hecho mostraban gran debilidad: los recursos de Bogotá permanecieron inalterados casi treinta años desde 1963, con un recaudo tributario estancado⁹. La permanente interferencia de la esfera política (Concejo) en los asuntos puramente administrativos y una estructura institucional poco funcional de la administración distrital habían desembocado en una creciente crisis de gobernabilidad de la ciudad.

El sector de bajos ingresos, cada vez más numeroso, se alejó paulatinamente de las zonas centrales, conformando grandes zonas de vivienda “popular” especialmente en el sur y el occidente, con enormes dificultades de accesibilidad, precariedad de las viviendas y con el mayor déficit en

⁹ “Con todo y que el ingreso promedio de los bogotanos había aumentados tres veces en términos reales, en términos de impuestos los contribuyentes de la capital pagaban la misma cantidad en 1963 que en 1991” (Dávila y Gilbert, 2000: 12).

la ciudad de servicios públicos, equipamientos colectivos y transporte. La poquísima producción formal de vivienda para la población más pobre perpetuó la producción informal, que en la década de los ochenta llegó a tener promedios anuales de 180 hectáreas. Durante esas décadas, la ciudad mantuvo coberturas incompletas en la dotación de los servicios de saneamiento y agua potable. La oferta de equipamientos de salud, educación, instalaciones deportivas y comunitarias fue deficiente. Tampoco se construyeron los equipamientos necesarios para el desarrollo de la ciudad en temas como transporte, seguridad, abastecimientos, cultura y mercadeo internacional.

Las dificultades para construir nuevas vías en la ciudad y el mantenimiento de un sistema obsoleto de transporte generaron graves problemas de accesibilidad y congestión en el centro urbano. La utilización inadecuada de la malla vial aumentó el problema de movilidad, especialmente en los sectores periféricos. En 1998 un bogotano gastaba en promedio 4 horas al día en transportarse de la casa al trabajo.

La ciudad mostró también una gran incapacidad para defender y construir el espacio público; la ocupación de los andenes por automóviles y el cerramiento de los parques y las áreas de cesión pública eran una constante. La ciudad tampoco tuvo la precaución de reservar espacios de áreas verdes suficientes para satisfacer la demanda de la población que creció a ritmo acelerado. En la década de los noventa, a cada habitante le correspondían en promedio menos de 3m² de zonas verdes.

Todos estos aspectos hicieron que la ciudad fuera percibida como ingobernable, sin capacidad de inversión y con una bajísima credibilidad en sus instituciones. Una situación que tendió a agravarse por una planeación urbana impotente, sin un proyecto de ciudad capaz de aglutinar fuerzas e indicar caminos.

6. Recuperación de la crisis urbana e implantación de un nuevo esquema de planeación

Durante los años noventa, Bogotá mostró una recuperación muy importante de sus ingresos, lo cual permitió que la inversión pública creciera 2,1 veces en términos reales en 10 años (1980-1990), de manera que en el año 2000 el gasto público superó el 14% del PIB de Bogotá y el gasto de inversión participó en más del 9%¹⁰.

¹⁰ Los cambios en el impuesto predial y de industria y comercio, y las reformas tributarias subsiguientes hicieron que los ingresos tributarios aumentaran considerablemente, pasando de \$199.549 millones en 1993 a \$1.101.850 millones de pesos (US \$479 millones) en 1998, lo cual, en términos reales, significa un crecimiento del 125%.

Esta situación fue posible por un conjunto de acciones paralelas que lograron cambiar radicalmente el panorama de crisis. Entre otras debe destacarse:

- El establecimiento de un nuevo marco institucional y financiero para la ciudad, contenido principalmente en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital de Bogotá (Decreto 1421 de 1993), según lo dispuesto en la Constitución Política de 1991, el cual incluyó varias disposiciones que mejoraron substancialmente la gobernabilidad de la ciudad al separar las funciones de la administración y del Concejo y sanear sus finanzas (estatuto presupuestal propio).
- La racionalización del gasto público, de manera que, por ejemplo, los gastos de funcionamiento tuvieron un crecimiento muy bajo durante la década, al pasar del 45% del total del gasto en 1993 a oscilar entre el 25 y el 30% en los últimos años de la década. También se permitió una mayor organización a nivel administrativo y tributario, se promovió la participación ciudadana fortaleciendo la descentralización en 20 localidades de Bogotá y se ampliaron los canales para el ejercicio de la democracia.
- Los Programas de Cultura Ciudadana lograron incidir sobre el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas, facilitando la convivencia urbana, el respeto del patrimonio común y el reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos. La implantación de la Ley Zanahoria, los Programas de Desarme de la Población Civil, el fortalecimiento de la Policía Metropolitana, la aplicación pronta de la justicia a través de las Unidades Permanentes bajo los principios de defensa de la vida y cultura democrática¹¹, pasaron en una segunda fase al reconocimiento de las instituciones. La promoción de una “cultura tributaria” permitió mejorar aún más los recaudos.
- La transformación del comportamiento ciudadano permitió reducir sistemáticamente la tasa de homicidios de 80 por cada 100.000 habitantes en 1994, a 18 por cada 100.000 en el año 2006. La reducción del índice de violencia y delincuencia y el aumento de la convivencia estuvieron acompañados de otros proce-

¹¹ El Programa de Cultura Democrática parte de considerar que las frecuentes relaciones de cooperación y conflicto entre personas que habitan un mismo núcleo denso de poblamiento y la forma como esas personas imaginan, viven y actúan el gobierno de los asuntos e instituciones del colectivo definen a la ciudad en su dimensión sociopolítica.

que permitieron incidir en la cultura ciudadana: la apropiación y el uso colectivo de la ciudad mediante las ciclovías y el uso nocturno de la ciudad, el manejo racional de los servicios públicos en temas tales como el ahorro voluntario de agua, la valoración de la autoridad como pedagogía y no como imposición, entre otros.

- Otro aspecto relevante en la nueva gestión urbana tiene que ver con la participación del sector privado en temas de interés para la ciudad a través de nuevos esquemas de asociación público-privado: colegios en concesión, Transmilenio, la red de parques urbanos administrada por Cajas de Compensación Familiar, y Metrovivienda, creada como empresa industrial y comercial del Estado que habilita terrenos para ser desarrollados por el sector privado.

Por último, la reconstrucción urbanística de la ciudad ha tenido un papel determinante en el cambio que ha experimentado la ciudad en los últimos años. La recuperación de espacios y edificios públicos, la construcción de una red de alamedas (red de parques), el nuevo sistema de transporte y de movilidad urbana, la producción masiva de suelo urbanizado para los programas de vivienda social a través de Metrovivienda, los grandes proyectos de renovación urbana, los nuevos colegios y jardines sociales, centros de servicios sociales integrados, centros de atención transitoria para los habitantes de la calle y la red de cuatro bibliotecas metropolitanas, seis de cobertura sectorial y once de cobertura barrial. Esta acción complementada con el mejoramiento en la prestación de los servicios urbanos, permitió mostrar a los ciudadanos una nueva capacidad de gestión pública, asociada a una nueva cultura ciudadana de respeto por lo colectivo y a la posibilidad de avanzar aún en períodos en los cuales el país tenía graves problemas para enfrentar su desarrollo (recesión económica, proceso infructuoso de paz).

La adopción del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en el año 2000 es producto de la obligación de la Ley 388 de 1997, que había surgido como resultado de un consenso sobre la necesidad de transformar el ejercicio de la planeación urbana en Colombia para que permitiera dotar a las administraciones locales de instrumentos de planeación y gestión del desarrollo urbano contemporáneo.

En el caso particular de Bogotá, el POT, adoptado en 2000, se formula en un momento en que la ciudad ha desarrollado un conjunto de proyectos que representan su recuperación urbanística, como se describió en el numeral anterior; el POT incorpora todos estos proyectos y los arti-

cula en un proyecto de ciudad, basado en un modelo territorial que es, en esencia, una imagen deseable de la ciudad y de su entorno hacia el futuro. Busca orientar y concentrar la acción del gobierno, la inversión pública y las actuaciones particulares hacia la consecución de fines previsibles a largo plazo: la sostenibilidad del desarrollo urbano, la equidad social y el incremento en los niveles de productividad urbana. En el “Modelo de Ordenamiento” se definen las partes diferenciadas del territorio que requieren acciones urbanísticas, proyectos e instrumentos normativos particularizados y los sistemas generales que sustentan el desarrollo de la ciudad.

El POT es un plan para ejecutar, pues identificó y programó las acciones distritales en el territorio: infraestructura vial y de servicios públicos, equipamientos, programas de transporte, vivienda, mejoramiento barrial. Cada una de estas acciones fue concertada con las entidades responsables y coordinada con las acciones de otros sectores. Su priorización permitió definir escenarios a corto, mediano y largo plazo, que proponen metas alcanzables en cada período y se presentan como una base sobre la cual se han de definir los Planes de Desarrollo. Este proceso debería haber asegurado que cada acción urbanística, cada proyecto y cada programa público correspondieran a las prioridades escogidas por los ciudadanos.

Igualmente estableció el marco reglamentario y de gestión para las actuaciones privadas en la ciudad, que se especifican en las normas sobre usos y tratamientos adoptadas en cada una de las 117 Unidades de Planeación Zonal (UPZ) en las que se dividió la ciudad.

A su vez, el POT adoptó instrumentos específicos para la coordinación de la inversión pública que permitirían disminuir la distancia entre las decisiones de los Planes de Ordenamiento Territorial y de Desarrollo con los procesos de presupuestación. Propuso la elaboración de los Planes Maestros para la programación de la inversión en obras de cada una de las entidades en los próximos 12 años, lo cual permite que la administración distrital y/o los particulares planeen el desarrollo de las sedes de las instituciones y servicios de los equipamientos colectivos y servicios urbanos básicos para los próximos diez años.

El POT también estableció instrumentos de gestión que permiten un desarrollo más adecuado de la ciudad en conjunto con el sector privado, entre los cuales deben mencionarse:

- La gestión asociada para los nuevos desarrollos, que implica que todos los propietarios comparten afectaciones

(preservación de áreas de valor ambiental) y obras de infraestructuras necesarias y, al mismo tiempo, se reparten proporcionalmente a estas la edificabilidad asignada por el Plan¹².

- La transferencia de derechos de construcción y desarrollo, con el fin de que todos los propietarios tengan los mismos derechos de construcción y todos estén igualmente afectados¹³.
- La participación en las plusvalías generadas en el desarrollo urbano, a través de la cual la ciudad podrá participar en los beneficios expresados en el incremento del precio de los terrenos por una decisión administrativa¹⁴.

Este avance en el esquema de planeamiento y de gestión urbana muestra resultados concretos y positivos. Proyectos y decisiones claves para el desarrollo de

la ciudad se han convertido en propósitos compartidos y estables entre ciudadanos y administradores, lo cual no implica que el grado de compromiso de la ciudadanía con estos objetivos sea aún bajo.

8. Mantenimiento del carácter “dual” en el nuevo esquema de planeación

Con la adopción del POT se configuró un nuevo esquema de planeación municipal formado por tres instrumentos complementarios:

- El POT como instrumento de planeación física para el mediano y largo plazo, con una vigencia de 10 años.
- El Plan de Desarrollo, que establece los lineamientos de política y los compromisos asumidos por cada alcalde ante la ciudadanía en su programa de gobierno¹⁵, con una vigencia de 3 años.
- El presupuesto por resultados como planeación anual del gasto distrital.

A este esquema inicial se han venido agregando nuevos instrumentos (o algunos existentes pero que estaban desligados): los Planes Locales, la Planeación Regional y los Planes Maestros. También se han ensayado, sin mayor continuidad, figuras como los Planes Estratégicos, que pretenden ser planes de la ciudad (y no solo de administración pública) en los cuales concurren todas las fuerzas (públicas y privadas) para definir concertadamente las grandes orientaciones de la ciudad en lo económico, lo social y lo territorial. Este tipo de plan buscaría articular en una estrategia de desarrollo de la ciudad los diferentes documentos temáticos (o sectoriales) de política que la ciudad elabora esporádicamente.

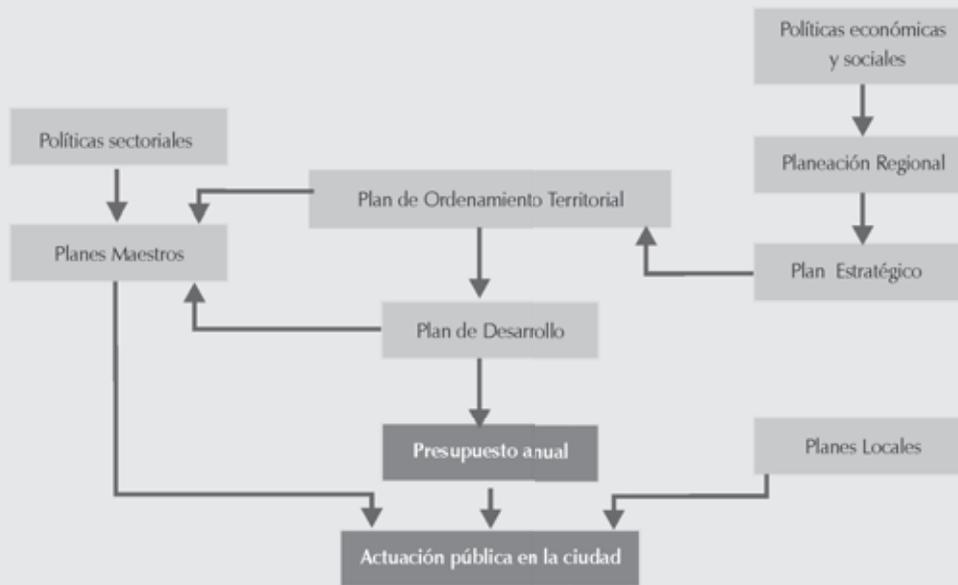
El resultado de este proceso es la existencia separada de dos formas de planear la ciudad. Una basada en el Plan de Desarrollo, de corte sectorial y con una intención “integral”, promovida desde el DNP con base en la Ley 159/94 (Orgánica del Plan de Desarrollo). Otra, proveniente de la implantación del “ordenamiento territorial”, acorde con la experiencia acumulada en el manejo “físico” del territorio, que busca incorporar instrumentos contemporáneos de planeación, gestión y financiación del desarrollo urbano, que

¹² La *gestión asociada* es una forma más eficiente de hacer cesiones adecuadas al desarrollo urbano, pues implica que el Plan (o la administración a través de algún mecanismo de planeación) define la porción de terreno que debe urbanizarse independientemente de la forma como está dividida la propiedad de la tierra. El fin específico es desarrollar partes completas de ciudad, con infraestructuras, equipamientos y dotaciones adecuadas para la población que habitará la zona, algo que no es posible si la ciudad se desarrolla de acuerdo con la división de la propiedad existente y sobre todo a través de urbanizaciones muy pequeñas que, aunque muy rentables, no le permiten a la ciudad desarrollar los equipamientos y vías adecuados.

¹³ Las *transferencias de derechos de construcción y desarrollo* buscan obtener la tierra necesaria para construir la estructura ecológica principal (suelo protegido) y los equipamientos urbanos, así como hacer de la conservación del patrimonio cultural una tarea viable. Se busca que todos los propietarios tengan los mismos derechos de construcción y todos estén igualmente afectados, de tal manera que si un predio está en suelo protegido, es decir que no puede desarrollarse (predio generador), de todas maneras tiene derechos de construcción y desarrollo equivalentes a su área, que puede transferir a otro predio (predio receptor), dentro del marco de las normas de cada zona. Las zonas generadoras de transferencias de derechos de construcción y desarrollo corresponden a las áreas de conservación ambiental, parques urbanos o espacios destinados a equipamientos públicos de escala metropolitana, urbana o zonal, así como predios declarados de conservación arquitectónica. Las zonas receptoras están especificadas en el Plan. Una vez transferidos los derechos del predio generador, su propiedad debe ser transferida a la ciudad. Por ejemplo, para el logro del espacio recreativo que requiere la ciudad, no es lo mismo una cesión del 17% de una urbanización de 20 hectáreas (tamaño mínimo permitido por el POT en suelo de expansión) que las 20 cesiones del 17% de 20 urbanizaciones de 1 hectárea.

¹⁴ La *participación en las plusvalías* busca que el aumento de los precios de los terrenos causado por decisiones administrativas o por la dinámica del desarrollo urbano sea compartido entre el propietario y la ciudad. Es decir que si el terreno aumentó su valor a causa de algunos de los hechos generadores definidos en la ley podrá: (i) convertir suelo rural en suelo urbano o de expansión urbana; ii) otorgar mayor edificabilidad de la asignada por normas anteriores; iii) autorizar usos más rentables. Estos aumentos deberán ser compartidos con la ciudad en un 30% o 50%, según lo determine el Concejo de la ciudad.

¹⁵ La elección de alcaldes en Colombia adoptó el “Voto programático”, mediante el cual los candidatos deben registrar ante Notario Público su programa de gobierno, que deberá convertirse en el Plan de Desarrollo de su administración en los primeros meses de su mandato. La evaluación de este Plan es la medida con la cual se juzga el desempeño del mandatario.



han mostrado ser exitosos en el contexto internacional. Es un sistema de planeación híbrido, cuyos componentes fueron concebidos independientes el uno del otro y solo en la práctica han tendido a articularse, no sin grandes dificultades. Así, por ejemplo, la articulación entre los planes de ordenamiento y desarrollo y el presupuesto está definida en la ley, pero solo se ha logrado parcialmente. La adopción de instrumentos tales como los planes maestros puede ser un apoyo importante en este propósito.

Tampoco se ha definido un instrumento claro para orientar el desarrollo global de la ciudad en el mediano y largo plazos, que permita orientar los diferentes planes y programas distritales. El plan estratégico fue un ensayo sin continuidad. La reforma al POT adoptada en 2003 introdujo elementos de articulación regional que son solo intenciones, pues el POT solo puede tomar decisiones dentro del territorio distrital. El POT tampoco es un instrumento idóneo para planear el desarrollo económico y social de la región; ninguno de sus instrumentos ni formulaciones lo permite.

Si se considera que el Plan de Desarrollo tiene una vigencia de apenas 4 años (antes eran solo 2), se nota la ausencia de políticas y programas de desarrollo de largo plazo. Esto muestra que es un esquema aún por completar y consolidar.

Las perspectivas del sistema de planeación están por definir. Los componentes iniciales no están articulados y los que se han ido agregando solucionan problemas parciales, pero no forman un conjunto articulado. Lo necesario al diseñar el sistema de planeación, su adecuación o

complemento, es crear instrumentos para poder enfrentar temas muy dispares que en la experiencia internacional han sido objeto de diferentes tipos de planes en el tiempo, pero que en Bogotá se deben abordar simultáneamente.

Tal como se dijo al inicio de este artículo, el planeamiento de Bogotá debe enfrentar problemas básicos: vivienda, servicios públicos, equipamientos, transporte, entre otros, al tiempo que temas como la recuperación de los centros o la conservación del patrimonio, la sostenibilidad y la competitividad no pueden estar ausentes¹⁶.

Por lo tanto, se requiere un sistema capaz de dar respuesta a problemas urbanos que podríamos llamar de primera generación de planes urbanos (vivienda, servicios públicos, equipamientos), de segunda generación (transporte, renovación, periferia, patrimonio) y de tercera generación (sostenibilidad, competitividad, equidad, convivencia).

Este sistema debe diseñarse en función de la capacidad real de la administración para actuar y desarrollar programas en la ciudad, de acuerdo con las características propias del mercado inmobiliario en la ciudad y la

¹⁶ En esta dirección debe considerarse, por ejemplo, que los barrios piratas son la principal fuente de destrucción del medio natural, de la productividad, de la competitividad y de la equidad, tanto por las precarias condiciones de vida de esa población como por la incapacidad de la administración de gestionar su territorio, un tema fundamental en la competitividad internacional.

industria de la construcción existentes. En este sentido, se trata de sobrepasar la idea de una administración poderosa que lleva la iniciativa del desarrollo urbano, que está presente en muchos de los postulados derivados de una particular interpretación de la Ley 388 de 1997, que están presentes en el nuevo POT.

En principio se podrían proponer algunos postulados para la acción futura:

- Trabajar con los instrumentos básicos existentes, el POT y el Plan de Desarrollo, buscando consolidarlos y generar, poco a poco, una cultura de la planeación. Definir los contenidos (temas) fundamentales de los planes, en términos de la priorización de la inversión pública hacia los temas estratégicos; la generación de normativas sencillas de fácil aplicación y conocimiento ciudadano y la aplicación de lo que se decreta, para no seguir decretando para corregir.
- Sistematizar la evaluación de impacto de los planes como instrumento básico de retroalimentación de la planeación. Se deben concentrar los esfuerzos en una evaluación de impacto en el mediano plazo que sirva como insumo fundamental a las instancias y autoridades del planeación, a la autoridad financiera y a la toma de decisiones y en la revisión y redefinición de políticas de tipo social, económico, fiscal y territorial.
- Dar un espacio definido y permanente a la formulación de políticas generales en lo económico (productividad, competitividad), lo social y lo territorial (incluyendo la región). Para que la ciudad cuente con políticas económicas y sociales que orienten la actuación pública y privada hacia la consecución de objetivos de desarrollo de largo plazo (productividad, equidad, sostenibilidad), el DAPD debe suministrar los insumos básicos para su formulación.
- Promover el desarrollo de proyectos intersectoriales, en concordancia con las políticas económicas, sociales y territoriales definidas. Los proyectos suprasectoriales son instrumentos cada vez más importantes en el desarrollo urbano contemporáneo; la ciudad debe contar con una estructura institucional para su formulación, desarrollo y ejecución.
- Consolidar un sistema de información de soporte al sistema de planeamiento que permita realizar diagnósticos actualizados a fin de sustentar las políticas, planes, programas y proyectos de corto, mediano y largo plazos contenidos en el Plan de Desarrollo y en el Plan de Ordenamiento Territorial, y evaluar sus impacto en el ordenamiento del territorio, en las condiciones socioeconómicas de la población y en la competitividad del distrito.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ - DAPD - POT (2004): *Documento Técnico de Soporte*. Primera revisión 2000/2003. Bogotá.
- (2000): *Documento Técnico de Soporte*. Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ - DAPD (2002): *Cuadernos del POT. Vivienda y Normas*. Bogotá.
- (2002): *Cuadernos del POT. Operaciones*. Bogotá.
- (1981): *Ordenamiento y administración del espacio urbano en Bogotá*. Bogotá.
- (1975): *Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá*. Bogotá.
- (1966-1969): *Estudios e informes de una ciudad en marcha*. Bogotá.
- (1989): *Plan Zonal Operativo del Centro de Bogotá*, en: *Revista Preinversión* No. 1. Bogotá: FONADE.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1999): *La ciudad para la memoria. Virgilio Barco y la construcción de Bogotá*. Bogotá: ICDT.
- Alternativas para el Desarrollo Urbano de Bogotá*. Bogotá: CID, Universidad Nacional de Colombia. 1969.
- COLCULTURA (1996): *Patrimonio urbano en Colombia*. Bogotá: Colcultura.
- (1994): *La ciudad como bien cultural*. Memorias del Seminario de 1990. Partes Primera (Teoría) y tercera (Manejo). Bogotá: Colcultura.
- CURRIE, Launchlin (1988): *Urbanización y desarrollo*. Bogotá: Fondo Editorial Camacol.
- (1965): *Una política para los países en desarrollo*. Bogotá: Fundación para el Progreso de Colombia, Tercer Mundo Editores.
- DAPD (1964): *1964: La planificación en Bogotá*. Bogotá: DAPD.
- DÁVILA, Julio (2000): *Planeación y Política en Bogotá. La vida de Jorge Gaitán Cortés*. Bogotá: IDCT.
- DÁVILA, Julio y Alan Gilbert (2000): "Los alcaldes mayores y la gestión de Bogotá, 1961-2000". University College London. (El texto consultado es una fotocopia resumen de un capítulo preparado para Henry Dietz y David Mayers (comps.) (2001): *The Local Executive in Latin America's Capital Cities: Democratization and Change*.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (a cargo de Launchlin Currie) (1974): *Ciudades dentro de la ciudad. Política urbana y planificación*. Bogotá: DNP.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, UNIDAD DE ESTUDIOS REGIONALES Y URBANOS (UDRU) (1982): *Plan de apoyo para la ejecución de estudios de un Plan Integral de Desarrollo Urbano*. Bogotá.
- DPU (2006): *Suelo urbano y vivienda para la población de ingresos bajos. Estudios de caso: Bogotá-Soacha-Mosquera; Medellín y Área Metropolitana (Colombia: Housing and Land for the Urban Poor. Case Studies of Bogotá-Soacha-Mosquera and Medellín)*. Marzo de 2006.
- Estudio de Desarrollo Urbano de Bogotá* (Llewelyn Davies Weeks Forestier-Walker & Bor. Bogotá: DAPD, Italgraf. (Resumen). 1972-1974.
- HERNÁNDEZ, Carlos (2004): *Las ideas modernas del Plan para Bogotá para en 1950. El trabajo de Le Corbusier, Wiener y Sert en Bogotá*. Bogotá: IDCT.
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO (1995): *Ciudades y ciudadanía. La política urbana del Salto Social*. Bogotá.
- MORCILLO, Pedro Pablo (2002): *La planeación en Colombia. Historia, derecho y gestión*. Bogotá: UPC, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- PÉREZ, Carlos René (2006): *La planeación integral en Colombia*. Tesis de grado en la Maestría en Urbanismo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, BCH (1988): *Ciudad Salitre. Principios Urbanísticos*. Bogotá (documento en fotocopias).
- RIVERA, Jorge (2001): *El CINVA, un modelo de cooperación técnica. 1951-1972*. Tesis de grado en la Maestría en Historia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- SALAZAR, CORTÉS, NIÑO (1989): *Política Cultural para los Centros Históricos y el Patrimonio Inmueble*. Bogotá: Colcultura.
- SALAZAR, José y Juan Carlos del Castillo (1998): "Planeación urbanística en Colombia", en: *Trayectorias urbanas. La modernización del Estado en Colombia*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- (1996): "Planeación urbanística en Colombia", en: *La investigación urbana en Colombia*. Bogotá: ACIUR, DNP.
- SALAZAR, José y Rodrigo Cortés (1992): *Planificación, renovación y manejo de la ciudad edificada*. Bogotá: Misión Bogotá, Siglo XXI (documento en fotocopias).
- VARGAS, H. (1987): *Le Corbusier en Colombia*. Bogotá: Cementos Boyacá.
- VIOLICH, Francis y Robert Daughters (2000): *Urban Planning for Latin America. The Challenge of Metropolitan Growth*. Boston: LILP.

LEYES Y ACUERDOS

- Ley 61 de 1978, Ley Orgánica de Desarrollo Urbano y Decreto 1306 de 1980, que la reglamenta.
- Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
- Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial.
- Acuerdo 7 de 1979 de Bogotá.
- Estatuto para el Ordenamiento Físico de Bogotá, Acuerdo 6 de 1990.