



**Sección.** Investigación | **Section.** Investigation | **Seção.** Pesquisa

Artículo revisado por pares académicos.

33

Investigaciones

## Bogotá D.C. durante 1998-2018. Análisis de caso del sistema de planificación urbana en Colombia

**Marlon Arias Sánchez.** Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Docente de la Secretaría de Educación Distrital, IED, Francisco Antonio Zea de Usme, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: marlon88arias@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-7198-6941>

**Recibido:** Octubre 28, 2017.

**Aprobado:** Junio 21, 2018.

**Publicado:** Agosto 17, 2018.

**Acceso abierto:** Reconocimiento 4.0 (CC BY 4.0)

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>



**Nota:** Este artículo presenta el segundo grupo de resultados del trabajo de investigación titulado "Bogotá D.C. durante el periodo 1998-2015 y su gestión del suelo. Una aproximación desde un enfoque de políticas públicas y el derecho a la ciudad" desarrollado para obtener el título de magíster en Estudios Políticos, de la Pontificia Universidad Javeriana, en el marco del Grupo de Investigación Interfacultades (Ciencia Política y Relaciones internacionales y Arquitectura y Diseño) "Políticas Urbanas".

**Conflicto de intereses:** El autor ha declarado que no existen conflictos de intereses.

### Resumen

La ciudad de Bogotá desde 1998, a través de los instrumentos de planificación urbana, ha ido construyendo representaciones y significados sobre su territorio. Sin embargo, al revisar su implementación por medio de los instrumentos de gestión del suelo se evidencian conflictos para llevarlos a cabo, develando pugnas políticas atravesadas por lo técnico en torno a la ciudad. Así las cosas, la presente investigación tiene como objetivo analizar la trayectoria de los instrumentos de gestión del suelo utilizados en la ciudad de Bogotá, durante el periodo 1998-2018, mediante un enfoque de políticas públicas con el fin de determinar los modelos de ciudad existentes en la práctica, a partir de la revisión documental y sistemática de los planes de gobierno y otros instrumentos de acción pública en torno a la gestión del suelo. Como se constata entre los principales resultados de la investigación, el caso de continuidad de un proyecto de ciudad formulado desde inicios del siglo XXI, cuyas intenciones de modificación por algunos gobiernos no han logrado transformaciones profundas más allá de una ruptura en valores, normas e imágenes sobre la ciudad, permite vislumbrar en Colombia un marco general de estabilidad en torno a un sistema de planificación urbana a través del conjunto de instrumentos de gestión del suelo dispuestos para los gobiernos en los territorios urbanos, el cual presenta en la práctica una serie de retos por cumplir.

**Palabras clave:** política gubernamental, suelo, territorio, actuación administrativa y adaptación del plan.



## **Bogotá D.C. during 1998-2018. Case analysis of the urban planning system in Colombia**

### **Abstract**

Bogotá since 1998, through the instruments of urban planning, has been building representations and meanings about its territory. However, when reviewing its implementation through land management instruments, conflicts arise to carry them out, uncovering political struggles crossed by the technical aspects of the city. This being the case, this research aims to analyze the trajectory of land management instruments used in Bogotá, during the period 1998-2018, through a public policy approach in order to determine the existing city models in practice, based on the documentary and systematic review of government plans and other civil action tools related to land management. As it is verified among the primary results of the investigation, the case of continuity of a city project formulated since the beginning of the 21st century, whose intentions of modification by some governments have not achieved profound transformations beyond a rupture in values, norms and images about the city, allows us to glimpse in Colombia a general framework of stability around an urban planning system through the set of land management instruments available to governments in urban territories, which presents in practice a series of challenges to comply.

**Keywords:** government policy, land, territory, administrative action, adaptation of the plan.

## **Bogotá D.C. durante 1998-2018. Análise de caso do sistema de planejamento urbano na Colômbia**

### **Resumo**

A cidade de Bogotá desde 1998, através dos instrumentos de planejamento urbano, vem construindo representações e significados sobre o seu território. No entanto, ao rever sua implementação através de instrumentos de gestão do solo, evidenciam-se conflitos para realizá-los, revelando lutas políticas atravessadas pelos aspectos técnicos em torno à cidade. Sendo assim, a presente pesquisa tem como objetivo analisar a trajetória dos instrumentos de gestão do solo utilizados na cidade de Bogotá, durante o período de 1998 até 2018, por meio de uma abordagem de políticas públicas a fim de determinar os modelos de cidade existentes na prática, a partir da revisão documental e sistemática dos planos do governo e outras ferramentas de ação pública relacionadas ao manejo da terra. Como é constatado entre as principais conclusões da pesquisa, o caso de continuidade de um projeto de cidade formulado desde o início do século XXI, cujas intenções de modificação por alguns governos não têm conseguido mudanças profundas além de uma quebra nos valores, normas e imagens sobre a cidade, permite vislumbrar na Colômbia um quadro geral de estabilidade em torno de um sistema de planejamento urbano através do conjunto de instrumentos de gestão do solo arranjado para os governos em territórios urbanos, o qual apresenta na prática uma série de desafios a serem cumpridos.

**Palavras-chave:** política governamental, solo, território, atuação administrativa e adequação do plano.

## Introducción

A lo largo de la historia la ciudad, en términos generales, presenta características particulares tanto en su forma física como en sus aspectos más simbólicos, muestra de ellos son las relaciones sociales emprendidas en ella y a través de ella, con diferentes fines. En estas relaciones, los múltiples intercambios económicos, culturales y sociales han dado rienda suelta a la vida del ser humano en comunidad y lo han llevado a asentarse y a ocupar territorios con el fin de satisfacer sus diferentes necesidades, median-do con la política y la técnica.

Así, las ciudades, por efecto del crecimiento en número de habitantes y en ocupación del territorio, han elaborado múltiples elementos para su planificación e ingresado en la discusión interna de cuál es el modelo más adecuado a sus expectativas, para adoptarlo y seguir adelante con sus vidas urbanas. Al respecto, es común ver como las diferentes formas de organización social a nivel mundial, asentadas en urbes, han sido obligadas a gestionar su espacio a partir del suelo, asumiendo sus características de uso y localización (Equipo Gestión del Suelo, 2014), para así orientar su desarrollo en un modelo de expansión o compacto, los cuales responden a motivaciones diferentes y ordenan los modos de vivir la ciudad de manera particular. Pues si bien el primero responde principalmente a fuerzas del mercado, el segundo da prioridad a esfuerzos de políticas conjuntas de la administración local (Rincón, 2006); cada modelo, a su manera, define en el territorio cómo y dónde enfatizar las acciones de gobierno.

Según la postura como se asuma conducir la ciudad, se adelantan en la práctica diferentes mecanismos para dar orden a sus intenciones en el territorio y, de esa manera, acercarse a un estado óptimo de sus expectativas. Para el caso de Colombia, los mecanismos a los que se puede remitir para organizar el territorio se encuentran demarcados por el sistema de planificación urbana (Ley 388, 1997 y Ley 152, 1994), el cual ofrece un conjunto de instrumentos con los que se puede gobernar sobre el suelo, es decir, gobernar la

ciudad, tal y como dice Saldías: “El gobierno de la ciudad es sobre todo una intervención para gobernar el suelo” (2007, p. 59).

En ese sentido, es posible afirmar que los instrumentos de gestión del suelo son elementos fundamentales para la planificación de un territorio, pues más que un mero asunto técnico y normativo, son de índole político, porque al estar en la práctica reflejan las intenciones de quienes rigen y gobiernan los territorios, y ello les otorga características particulares como lo indican estudios previos sobre el tema (Maldonado, 2000; Jaramillo, 2007; Gallo, 2010 y García, Henao y Vaca, 2014). En esta perspectiva, el presente artículo responde al objetivo de analizar la trayectoria de los instrumentos de gestión del suelo utilizados en la ciudad de Bogotá, durante el periodo 1998-2018, mediante un enfoque de políticas públicas con el fin de determinar los modelos de ciudad existentes en la práctica, a partir de la revisión sistemática de los diferentes planes de gobierno en la ciudad y otros instrumentos de acción pública en torno a la gestión del suelo durante el periodo de análisis.

Con fines explicativos, el presente artículo de investigación se describe en cuatro apartados. El primero recoge los aportes teóricos contemplados para abordar el estudio; el segundo presenta la metodología empleada durante la investigación; el tercer apartado abre la discusión vigente en torno al(los) modelo(s) de ciudad que ha tenido Bogotá durante las últimas seis administraciones y el papel que tuvieron los instrumentos de gestión del suelo empleados en cada periodo de gobierno para la materialización de intenciones en el territorio. Y, por último, se exponen los resultados dando respuesta a la pregunta: ¿cuál(es) modelo(s) de ciudad ha tenido Bogotá en el periodo de análisis?

## Marco referencial

A continuación se presentan los principales elementos teóricos tenidos en cuenta para abordar el objeto de estudio de la presente investigación, entre los cuales se destacan lo referente a políticas públicas y los enfoques

para su análisis (Roth, 2010; Hinestrosa, 2007; Puello, 2007; Muller, 2006; 2010; 2016; Bejarano, 2012), la acción pública y sus instrumentos (Commaille, 2015; Lascoumes y Le Galès, 2015), la gobernabilidad y el sistema socioterritorial (Camou, 2001; Monnet, 2010; Jolly, 2012), y, la gestión del suelo (Giraldo, 2007; Equipo Gestión del Suelo, 2014).

Con el fin de rastrear y analizar las trayectorias de los instrumentos utilizados para la gestión del suelo en Bogotá desde 1998, la categoría *política pública*, siguiendo a autores como Capano, aporta al estudio diciendo que “es un fenómeno complejo en el cual interactúan, frecuentemente mediante redes estructuradas de agentes, tanto elementos institucionalizados como reglas formales, ideas, intereses e instituciones políticas” (como se citó en Roth, 2010, p. 23). En ese sentido, cada experiencia de política pública se encuentra mediada por contextos concretos, con realidades y personas específicas, que hacen de los problemas sociales y las diferentes respuestas por parte del Estado un conjunto de posibilidades existentes por estudiar.

Así las cosas, la gestión del suelo al ubicarla como política pública cuenta con “un atributo de coherencia, integridad y sostenibilidad en la decisión y en la acción de los gobiernos —reflejado en— las respuestas a las demandas sociales” (Hinestrosa, 2007, p. 11), y, siguiendo los escritos de André-Noël Roth acerca del análisis de política pública, en ellas existe la articulación entre los procesos de la política, como también sus efectos. Por ende, para revisar y evaluar la racionalidad puesta en esta política pública, es necesario adoptar alguna forma de interpretar el proceso, según los diferentes enfoques existentes para el análisis de estas, tales como el enfoque secuencial, el enfoque de la elección racional, el enfoque de redes, el enfoque de *advocacy coalitions framework* y/o el enfoque constructivista y cognitivista, pues cada uno brinda matices particulares para el análisis y así dar respuesta a las preguntas: ¿cómo se hizo la política?, ¿para qué? y ¿para quién?

Luego de una revisión de los diferentes enfoques, la presente investigación se acoge a

la corriente cognitiva por contar con marcos y elementos de comprensión donde se especifican las visiones del mundo de los diferentes actores y, como lo describe Puello:

animan, a su vez, los principios de la acción pública y las metodologías prácticas que convergen en un sistema estructurado de *instrumentos conceptuales y analíticos*, legítimos a la hora de justificar e interpretar las relaciones sociales, y el manejo de los asuntos públicos y las políticas en un dominio particular de acción en la esfera pública. (2007, p. 88)

Lo anterior logrando poner en discusión la representación de una(s) realidad(es) concreta(s), en nuestro caso la ciudad; y cuyas decisiones y traducciones en acciones requieren del debate y la acción del gobierno de turno, para dar respuesta a demandas sociales recogidas en imágenes establecidas en el ámbito político, como también a las que aún no, producto del juego de estrategias continuas y dinámicas, reflejadas en el referencial de una política. Al respecto, autores como Muller definen ‘referencial’ al describir el proceso de las políticas públicas de la siguiente manera:

Elaborar una política pública consiste, entonces, en construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: este conjunto de imágenes es “el *referencial* de la política pública. (2010, p. 115)

Desde este enfoque se tienen en cuenta para el análisis los siguientes elementos:

Primero, el referencial global y el referencial sectorial, con el fin de comprender transacciones adelantadas entre los diferentes escenarios de decisión. Y cuatro niveles de percepción, cuyo aporte radica en la doble operación de decodificar y recodificar la realidad (tabla 1). La elaboración del referencial de una política pública, según Muller, “corresponde a un doble mecanismo: una operación de *decodificación de lo real*, con el fin de disminuir el carácter opaco del mundo y una operación de *recodificación de lo real* para definir un programa de acción política” (2010, p. 117).

Y se presenta en términos general-global o en partes-sectorial. El uso del referencial se da para articular como estructura de significación de la realidad cuatro niveles de percepción del mundo correspondientes a valores, normas, algoritmos e imágenes. Cada nivel de percepción da cuenta de diferentes apreciaciones presentes en la sociedad y posibilitan reconocer relaciones específicas en torno al objeto de estudio.

Segundo, desde el enfoque cognitivo es posible emplear cuatro dimensiones para los referenciales, siguiendo lo propuesto en el esquema

de análisis del referencial de las políticas urbanas realizado por Bejarano (2012). Dichas dimensiones de análisis son herramientas analíticas que permiten leer e interpretar las trayectorias de las políticas públicas en los territorios urbanos a través de sus instrumentos. Y sirven como medio para conceptualizar las interrelaciones conformadas en las unidades de análisis, ocultas en la práctica donde convergen valores, normas, imágenes y algoritmos. Lo anterior se explica a continuación en la tabla 2.

**Tabla 1.** Batería para el análisis cognitivo de las políticas públicas

Los referenciales	
El referencial global	El referencial sectorial
Hace alusión a la representación consensuada que tiene una sociedad sobre su relación con el mundo en un contexto específico, delimitando el campo donde se van a jerarquizar y organizar los conflictos sociales, como también, dirimir los caminos de la acción pública, “a partir de un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten elegir entre varias conductas” (Muller, 2010, p. 118).	Muller al respecto dice: “El referencial sectorial es una representación de un sector, de una disciplina, de un campo de acción o de una profesión”. Y continúa: “Su primer efecto es delimitar las fronteras del sector, la configuración de un sector como la agricultura, los transportes o la energía depende estrechamente de la representación que se tiene del puesto de la agricultura, de los transportes y de la energía en la sociedad” (2010, p. 122); asunto generador de discusión, pues tiene elementos en torno a los criterios de selección y modos de designación en la agenda política de los gobiernos.
Los niveles de percepción de los referenciales	
Los valores	Las normas
Son las representaciones fundamentales sobre lo que está bien y lo que está mal, lo deseable o lo que debe ser descartado. Define un marco global de la acción pública.	Definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Definen unos principios de acción –deber ser– más que unos valores.
Las imágenes	Los algoritmos
Son unos vectores implícitos de valores, de normas y aun de algoritmos que proporcionan significación de manera inmediata, sin necesidad de un largo discurso.	Son unas relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Se pueden expresar “si..., entonces”. Ejemplo: “si transfiero las políticas de lucha contra la exclusión social del Estado hacia las entidades locales, entonces las políticas públicas serán más eficaces porque están más cercanas a los interesados” (Muller, 2016, p. 556).

Nota: adaptado de “Los círculos de decisión en las políticas públicas” y “Referencial”, por Muller, P., 2010 y 2015, *Las políticas públicas*, pp. 113-136; y *Diccionario de políticas públicas*, pp. 555-561.

**Tabla 2.** Dimensiones del esquema de análisis del referencial de las políticas urbanas

Dimensión cognitiva	Dimensión temporal
Reconocimiento de los niveles de percepción del referencial, por lo general en los planes de desarrollo (nacional, departamental, distrital), planes de ordenamiento territorial y derivados, documentos Conpes, u otros instrumentos de planificación sectorial, regional o nacional.	Reconstrucción de las trayectorias y del contexto con base en las otras dimensiones, en la cual se establecen relaciones de coordinación sincrónica (concordancias y/o desfases) o diacrónica (continuidades y/o rupturas).
Dimensión política	Dimensión espacial
Identificación de los actores que hacen parte del desarrollo de formulaciones, negociaciones, conflictos o alianzas que conducen a las decisiones.	Ubicación de la acción específica en el territorio. Contextualización de las otras dimensiones a través de la posibilidad de integrarlas en la escala territorial y/o concebir la utilización de diferentes instrumentos de acción pública.

Nota: adaptado de “Los principios básicos del esquema de análisis”, por Bejarano, C. 2012, *Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública*, pp. 64-95.

Dentro de esta propuesta teórica, es necesario señalar lo expuesto por autores como Muller (2010) y Jolly (2010), quienes consideran como fundamento del análisis cognitivo de las políticas públicas el estudio de la acción pública, comprendida esta como un proceso de marcos de interpretación del mundo. En ese sentido y con el fin de aclarar la distinción de este concepto, se sigue lo expuesto por Thoenig, quien dice:

se podría caracterizar la acción pública como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos —y agrega elementos principales para su examen como— el Estado no actúa solo, sino con otros interlocutores. [...] la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos, entre los cuales, la esfera pública sólo representa una de las posibilidades. (1997, p. 28)

Es decir, la acción pública cuenta con un escenario específico y no se da en todos los lugares; se construye en la multiplicidad de actores y además se lleva a cabo por la sociedad en su conjunto. Así, se puede decir que “la autoridad construye configuraciones de creencias, intereses

y conductas que permiten la coordinación y la dirección. Transcribe intencionalidades” (Thoenig, 1997, p. 34), pero se encuentra sujeta a las condiciones establecidas y a las variables del arte de gobernar en el contexto, indispensables para hallar el equilibrio necesario en la sociedad a través de las representaciones generales o sectoriales, la decodificación y la recodificación de lo real, la percepción del mundo con sus valores, normas, algoritmos e imágenes, la organización de los problemas, sus soluciones y la definición de propuestas de acción (Muller, 2010), tomando cuerpo y permeándose del flujo constante de relaciones llenas de intereses, de expectativas y de deseos latentes para plasmar modelos de ciudad.

En ese orden de ideas, existen elementos concretos que articulan las relaciones elaboradas en el contexto, tales como los instrumentos de la acción pública los cuales, según Lascoumes y Le Galès (2015), constituyen un dispositivo técnico y social que organiza u orienta relaciones sociales específicas, entre los poderes públicos y sus destinatarios, en función de representaciones y de significaciones de las cuales es portador, con la capacidad de concretar intenciones y motiva-

ciones explícitas o implícitas en las codificaciones o las recodificaciones de las realidades experimentadas por los actores en curso, otorgando capacidades de acción por la manera como se vinculan a la forma de funcionar y de concebir el mundo en una sociedad.

Ahora bien, desde el enfoque cognitivo para el análisis de las políticas públicas se adoptan unas características particulares producto de configuraciones de *inter-determinación* disímiles, las cuales, según Monnet desde su análisis al concepto mismo de territorio, dan cabida para concebir las interacciones entre la sociedad y su entorno físico, implicando el reconocimiento de un conjunto de producciones, definiciones, condicionamientos y actualizaciones recíprocas entre conceptualización y producción del espacio (2010, p. 91), dadas al mismo tiempo por las condiciones materiales del espacio y las lógicas de regulación puestas en juego por los diferentes actores en sus diferentes relaciones, en espacio-tiempo específico.

Bajo esa premisa, se acoge el sistema socio territorial propuesto por Monnet, que concibe el territorio como “el espacio material, área o red, realizado por el ejercicio de una acción humana repetitiva” (Jolly, 2012, p. 3), y se relaciona con los conceptos de territorialidad y de territorialización, para esquematizar el flujo de valores, acciones, condicionamientos, definición y construcción del territorio. Al respecto, siguiendo las lecturas realizadas por Roa (2011) y Jolly (2012) sobre el sistema socio territorial, se considera:

el territorio como “el espacio material donde se realiza una acción humana repetitiva”, mientras la territorialidad corresponde a “los valores atribuidos a un territorio” y la territorialización a las “acciones que se hacen sobre el espacio material fundamentadas en una territorialidad. (Jolly, 2012, p. 7)

Dichas conceptualizaciones son fundamentales para interpretar la ciudad de Bogotá y rastrear un atributo de coherencia en las decisiones y en las acciones que han marcado su trayectoria en el periodo de estudio, al aproximar el conjunto de valores e intenciones relacionadas con las formas de producir el territorio desde el atributo

particular de la ciudad tomado para el análisis, el suelo urbano, y su respectiva gestión, cuya puesta en marcha ha implicado la pugna de valores-intenciones en medio de lo complejo y lo dinámico de la ciudad en los últimos seis periodos de alcaldía.

En la presente investigación, también se trae a colación las diferentes formas desarrolladas por las sociedades para comprender e intervenir la acción pública en los territorios, pues entre ellas algunos autores como Jolly (2012), siguiendo a Le Galés, exponen tres. La primera, denominada *gobierno*, responde a una lógica de regulación vertical, en la cual se da predominio a la figura del Estado como actor principal en la configuración de los valores existentes, y en la definición y producción del territorio. Se relaciona con la formulación desde arriba de los programas, planes o proyectos de acción pública. La segunda es la de *gobernancia*(za), que, según el mismo autor, acude a una lógica de regulación horizontal, donde participan diferentes actores para la definición y producción del territorio, como también en la determinación de los valores.

La tercera, *governabilidad*, saca a flote las preocupaciones clásicas por el orden y la estabilidad, y, de una u otra manera, articula las dos formas anteriores (gobierno y gobernanza) (Jolly, 2010), definiéndose como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001, p. 36), producto de la práctica de buscar superar dilemas o dificultades asociadas al uso casi exclusivo de lógicas sectoriales y/o lógicas territoriales. Es decir, intenciones y prácticas amarradas a maneras de plantear las acciones desde un nivel central con primacía del Estado, o solo desde una perspectiva descentralizada con el reconocimiento de múltiples actores conduciendo la acción.

Por último, la categoría de suelo corresponde a la característica misma de la tierra y al medio natural en el cual el hombre como especie ha garantizado su supervivencia. Su concepción al interior de las ciudades, como dice Giraldo (2007), ha estado mediada por un conjunto de cambios

estructurales entre el paso de la agricultura a la industria, y de la industria a los servicios. Lo anterior, llegando a modificar las intenciones en cuanto al suelo urbano, el cual no es solo un ámbito físico instrumental, sino parte esencial de la interconexión e interdependencia necesaria de sus diferentes atributos para la coherencia de ciudad, donde hay valores de uso y de cambio (Harvey, 2013), según las relaciones sociales dominantes.

En ese sentido, “el suelo como factor de producción de bienes y servicios, —y— soporte de la diversidad de actividades económicas, políticas, culturales, sociales y ambientales” (Equipo Gestión del Suelo, 2014, p. 21), es la ficha clave para el estudio de las diferentes formas de organización social, pues los gobiernos deben asumir y tener en cuenta que cualquier acción pública, ya sea de equipamiento, infraestructura o vigilancia y control, puede y tiene que desarrollarse mediante la utilización del suelo y la tierra.

Por todo lo anterior, en el siguiente apartado de metodología se comparten los elementos prácticos del análisis con el fin de abrir camino a la discusión en torno a la ciudad, e iniciar diálogos académicos y sociales sobre el tema.

## Metodología

El presente estudio responde a las características de una investigación de enfoque cualitativo, porque en principio “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación”, y luego, “se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones” (Hernández, Fernández y Baptista, 2010, pp. 8-9) tanto humanas como institucionales. En ese orden, el alcance de la investigación es de tipo exploratorio, al indagar el objeto de estudio desde una perspectiva innovadora, construida al interior del grupo de investigación “Políticas Urbanas”; y al abrir la posibilidad para nuevos estudios al respecto, ya sea profundizando o debatiendo cualquier elemento expuesto.

A partir de lo anterior, para el desarrollo de la investigación se emplea la estrategia de estudios de caso, porque “tienden a focalizar, dadas sus características, en un número limitado de hechos y situaciones para poder abordarlos con la profundidad requerida para su comprensión holística y contextual” (Neiman y Quaranta, 2006, p. 218). En este caso, las trayectorias de los instrumentos de la gestión del suelo en Bogotá durante 1998-2018, para lo cual, desde un enfoque de políticas públicas, se atienden con esta estrategia de investigación particularidades explicadas en el apartado anterior (los referenciales, niveles de percepción del referencial y dimensiones del esquema de análisis del referencial de las políticas urbanas) con el fin de definir sus usos y las intenciones puestas en ellos por parte de los diferentes gobiernos de turno.

En ese sentido, luego de delimitar el objeto de estudio en un espacio y tiempo determinado, se emplean para la indagación, la argumentación y el análisis las herramientas de revisión documental y revisión sistemática de la información, con el propósito de poder rastrear y ubicar en documentos oficiales, principalmente los planes de desarrollo de cada administración, las acciones públicas e intenciones implícitas en cada una de ellas, a lo largo y ancho de la ciudad, donde los instrumentos de gestión del suelo aparecen a la orden del día, siendo recodificaciones por parte de cada gobierno para tratar la realidad.

Así las cosas, en términos prácticos el presente estudio elabora la figura 1, “La ciudad como escenario complejo y dinámico”, para llevar a cabo el análisis de cada gobierno-administración de la ciudad. En ella, se condensa el entramado teórico del primer apartado y el metodológico expuesto hasta el momento, en busca de identificar los elementos claves para el análisis y así propiciar una lectura articulada entre intenciones e instrumentos de gestión del suelo en Bogotá durante el periodo 1998-2018.

Para lo anterior, se ubican los niveles de percepción del referencial: imágenes, valores y norma; y las dimensiones: espacial, temporal, política y cognitiva; dentro de una relación dinámica representada por un flujo continuo,

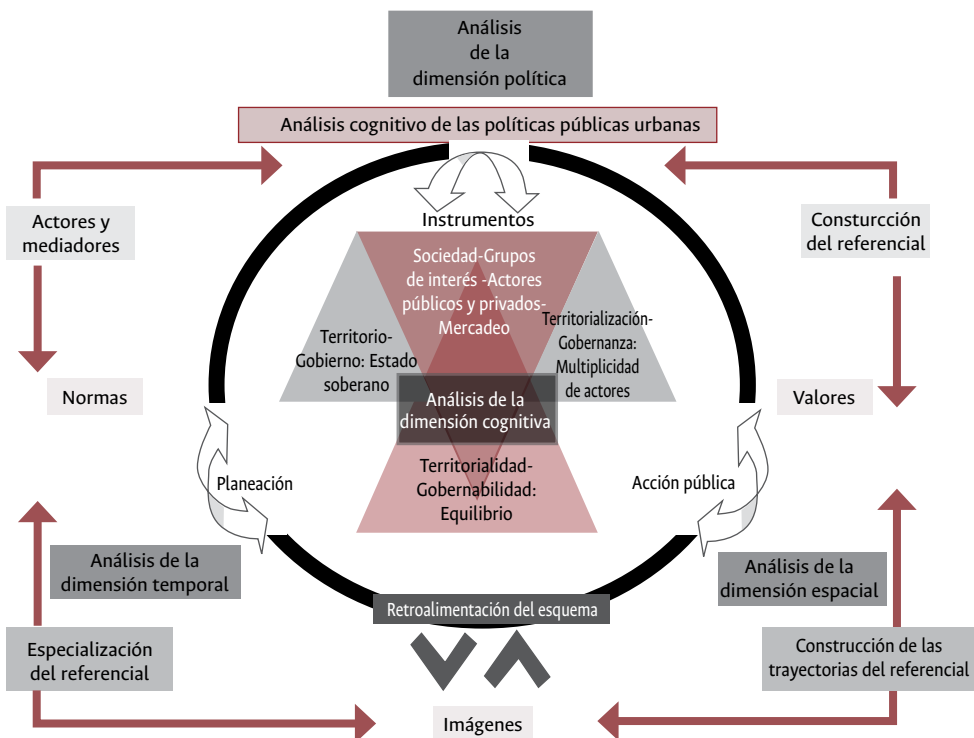


el cual exterioriza estructuras de significación y halla configuraciones de interdeterminación disímiles entre territorio, territorialización y territorialidad. También se observa y revisa las configuraciones entre las formas de ordenar y dar valores a los territorios, identificando los ejercicios y las relaciones bajo el escenario de una posible balanza de poder entre gobierno, gobernanza y gobernabilidad, en medio de la traducción de intenciones a acciones, que para el caso de estudio es el paso del planteamiento de un modelo de ciudad a la producción del territorio-ciudad, por medio de la búsqueda de un equilibrio dinámico entre mercado y Estado, donde la gestión del suelo va de intención(es) a

instrumentos puestos en marcha, traduciendo las ideas en acciones tanto de índole técnico como político al interior de la ciudad.

Para finalizar este apartado, es necesario señalar en cuanto a las dimensiones de análisis que la cognitiva aborda el referencial de cada administración como se muestra en la tabla 3 del siguiente apartado, donde se describe la estructura de significación de la realidad plasmada por cada administración en sus niveles de percepción; la dimensión temporal reconoce la trayectoria en el tiempo de los diferentes instrumentos de gestión del suelo usados en el territorio durante el periodo 1998-2018, y, la dimensión espacial rastrea la relación entre la acción pública de los

**Figura 1.** La ciudad como escenario complejo y dinámico



Nota: adoptado de "La gobernabilidad en el territorio" a partir de Giraldo (1997), Thoenig (1997), Camou (2001), Monnet (2010), Jolly (2010: 2012), Bejarano (2012), Commaille (2015) y Lascoumes y Le Galès (2015)", por Arias, M., (2016), Bogotá D.C. durante el periodo 1998-2015 y su gestión del suelo. Una aproximación desde un enfoque de políticas públicas y el derecho a la ciudad, pp. 20-27.

planes de desarrollo, los instrumentos de planificación, financiamiento y de gestión del suelo, con el espacio urbano, cuyo reconocimiento arroja los focos de intervención en la ciudad (figura 3). Por último, la dimensión política expresa todo el equilibrio desplegado por los gobiernos para conservar o tratar de transformar su intención de ciudad, reflejado en los apéndices.

## Debate sobre la ciudad

En Colombia, todas las intervenciones con respecto al suelo son contempladas en el marco normativo (Constitución Política de Colombia, 1991), Ley 388 (1997) y Ley 1454 (2011), y llevadas a cabo con los diferentes instrumentos de acción pública, como los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, los Planes de Desarrollo, PD, los Planes Estratégicos y/o Sectoriales, entre otros. Este hecho conforma en la práctica un sistema de planificación urbana el cual concibe a la gestión del suelo como un elemento racional entre los atributos de la ciudad, es decir, de uso técnico sobre este bien escaso, que tiene valor de cambio.

No obstante, la actuación del Estado sobre este recurso beneficia el crecimiento económico, así como el bienestar social. Por ende la intervención del Estado al respecto se puede concebir como:

un ejercicio pleno de la función pública del ordenamiento del territorio mediante el impulso, la coordinación, la articulación, la concertación e implementación de disposiciones, acciones y actuaciones urbanísticas para lograr la protección, promoción y la realización del derecho constitucional a una vivienda digna desde una perspectiva integral, integrada e integradora del sistema de asentamientos humanos. (Equipo Gestión del Suelo, 2014, p. 24)

De tal manera, que en la operación del suelo urbano como mercancía el uso meramente técnico de la intervención del Estado se cuestiona, porque efectivamente se tienen diferentes referentes por analizar y ello demanda comprensiones de la realidad desde una óptica más allá del carácter funcionalista de la ciudad. Más aun cuando en la marcha de la producción del territorio-ciudad

con la interacción de diferentes actores, entre ellos el Estado, se permean preguntas tales como: ¿qué modelo(s) de ciudad se quiere? y ¿para quién(es) la ciudad? Interrogantes las cuales dejan entrever que “la discusión sobre las estrategias y los objetivos de ordenamiento es política antes que técnica o jurídica” (Maldonado, 2000, p. 8). A este respecto, el uso de los instrumentos en la gestión del suelo suele reflejar dichas discusiones y posiciones en y sobre el territorio. En ese sentido, producto de la revisión documental y la sistematización de información en torno a la gestión del suelo en Colombia, la figura 2 muestra el abanico de instrumentos de gestión del suelo disponibles por cada gobierno para llevar a cabo sus intenciones.

Con lo anterior, desde el año 1997 con la promulgación de la Ley 388 sobre Plan de Ordenamiento Territorial, POT; y la puesta en marcha en 1998 del Plan de Desarrollo Distrital, PDD, para la ciudad, se da entrada en el año 2000 mediante el Decreto 619 a la adopción del POT para Bogotá, donde se define un modelo territorial para el Distrito Capital el cual asigna a cada porción del territorio una función específica. En el 2003, ya bajo otro PDD, se adelanta su revisión, y mediante el Decreto 469 se introduce la orientación de Región como eje transversal de su ordenamiento, tomando la decisión política de cambiar el sistema de gestión urbana, incorporando la *gestión del suelo como política pública* que genera reparto de cargas y de beneficios tanto de particulares como del Distrito. Posteriormente durante los años 2004, 2008 y 2012 se desarrollan los PDD de cada gobierno, y en el 2013 se pretende hacer una modificación excepcional al POT, sin embargo, esta medida es suspendida. Ya para el 2016, con el PDD de la nueva administración, se abren nuevamente las puertas para un POT en el 2018.

Este breve recorrido introduce para el análisis la idea central para la dimensión cognitiva, según la cual:

las decisiones y actuaciones urbanas generan movilización de recursos públicos y privados. En esta línea, toda actuación normativa o física sobre el territorio implica el reconocimiento del cambio que sobre el valor del suelo tienen

las decisiones normativas y de ordenamiento, así como también de la ejecución de obras públicas. (Gallo, 2010, p. 84)

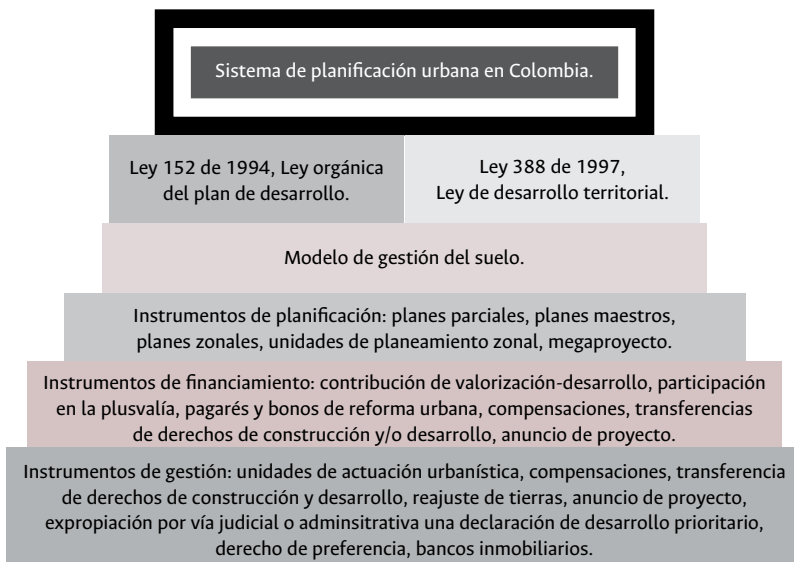
Dicha idea resalta el hecho de que la orientación de las diferentes acciones públicas para alcanzar objetivos políticos se entrecruza con motivaciones económicas y sociales. En este aspecto, los instrumentos de gestión del suelo, en especial los de planificación, son un elemento crucial para codificar y recodificar la ciudad por parte de la administración, debido a su lugar de normatividad, vía judicial y/o administrativa, al servicio de diferentes intereses.

Al respecto, las intenciones políticas de cada administración han sido identificadas por medio de los niveles de percepción del referencial expresados en sus documentos oficiales, principalmente en los planes de desarrollo. A continuación, la tabla 3 expone la dimensión cognitiva del análisis para determinar más adelante el atributo de coherencia con las trayectorias de los instrumentos de gestión del suelo utilizados en la ciudad.

Lo anterior, para materializarse en el territorio se refleja en la focalización de sus acciones públicas —por ejemplo, a través de planes zonales, planes parciales y unidades de planeamiento zonal (ver apéndices)—. En el caso de Bogotá desde 1998, con el primer PDD se buscó gobernar mediante un estado de equilibrio bajo la fórmula de acción integral, conjunta o estratégica, ya sea vía distribución de competencias, sostenibilidad y/o asociatividad, entre otras figuras-herramientas, contempladas en la Ley 388 (1997) y la Ley 1454 (2011), tal cual como se muestra en la figura 2, para llevar a la práctica las intenciones expuestas y sus lógicas de ordenamiento del territorio.

Del mismo modo, desde entonces cada gobierno ha buscado dentro del territorio adelantar sus respectivas acciones para dar cumplimiento a sus normas, valores e imágenes (ver apéndices). Algunos ejemplos son la intervención en el mercado inmobiliario en 1999 con la conformación de “Metrovivienda”, o las reformas institucionales llevadas a cabo en el año 2006 para abrir canales de participación y ampliar el escenario

**Figura 2.** Conjunto de instrumentos de gestión del suelo



Nota: adoptado de “Ley 152 de 1994 y Ley 388 de 1997” a partir de Congreso de Colombia, 1994-1997, *Capítulo I al X y Planes de ordenamiento territorial*, respectivamente. Recuperados del *Diario Oficial* 41.450 (1994) y del *Diario Oficial* 43.091 (1997).

**Tabla 3.** La dimensión cognitiva del análisis

Alcalde y Plan de Desarrollo	Valores	Normas	Imágenes
<p>Enrique Peñalosa Londoño                      “Por la Bogotá que queremos”.                      Vigencia 1998-2001, Acuerdo 06 de 1998</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armonizar procesos de urbanización y de renovación urbana</li> <li>• Cambio profundo en la manera de vivir</li> <li>• Control estatal del crecimiento urbano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renovación urbana</li> <li>• Prioridades de infraestructura: movilidad, urbanismo y servicios</li> <li>• Prioridades de interacción social: educación, salud, bienestar social y desmarginalización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por la Bogotá que queremos</li> <li>• Soluciones integrales y desarrollos urbanísticos con vocación de futuro</li> <li>• Desmarginalización</li> <li>• Renovación urbana</li> <li>• Ordenamiento de la expansión de la ciudad</li> <li>• Expansión planificada</li> <li>• Banco de tierras</li> </ul>
<p>Antanas Mockus Sivickas                      “Bogotá para vivir todos del mismo lado”.                      Vigencia 2001-2004, Decreto 440 de 2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lo público es sagrado</li> <li>• Cultura ciudadana</li> <li>• Planes parciales de renovación urbana</li> <li>• Acción conjunta entre lo público y lo privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confianza en la gestión pública</li> <li>• Cultura de pago</li> <li>• La gestión a partir del ordenamiento territorial y los instrumentos de gestión</li> <li>• Desalentar la urbanización informal</li> <li>• Aumentar la oferta de suelo urbano en Bogotá y la región</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudad amable</li> <li>• Cultura ciudadana</li> <li>• Legalización</li> <li>• Focalización social</li> <li>• La ciudad y la región</li> <li>• Ciudadelas</li> </ul>
<p>Luis Eduardo Garzón                      “Bogotá sin Indiferencia”.                      Vigencia 2004-2008, Acuerdo 119 de 2004</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos</li> <li>• Superación de la pobreza</li> <li>• Integración territorial</li> <li>• Ciudad de las personas y para las personas</li> <li>• Ciudad incluyente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminuir la desigualdad</li> <li>• Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad</li> <li>• Descentralización y desconcentración en lo local</li> <li>• Prioridad las zonas de mayor pobreza, riesgo y vulnerabilidad</li> <li>• Sistema de espacio público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bogotá sin hambre</li> <li>• Ciudad de derechos</li> <li>• Apropiación de la ciudad</li> <li>• Inclusión social</li> <li>• Hábitat</li> <li>• Entorno</li> <li>• Ciudad región</li> <li>• Ciudad compacta</li> </ul>
<p>Samuel Moreno Rojas                      “Bogotá Positiva: Para vivir mejor”.                      Vigencia 2008-2012, Acuerdo 308 de 2008</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudad incluyente</li> <li>• Derecho a un techo</li> <li>• Justicia y equidad</li> <li>• Ciudad de derechos</li> <li>• Diversidad</li> <li>• Promoción y garantía de los derechos fundamentales</li> <li>• Derecho a la ciudad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Función pública equitativa</li> <li>• Seguridad ciudadana</li> <li>• Universalidad e integridad en los derechos humanos y ambientales</li> <li>• Gestión pública equitativa</li> <li>• Desarrollo democrático</li> <li>• Acceso a las tecnologías de la información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bogotá viva</li> <li>• Ciudad digital</li> <li>• Ciudad global</li> <li>• Derecho a la ciudad</li> <li>• Ciudad de derechos</li> <li>• Planes parciales y planes maestros</li> <li>• Política de uso eficiente del suelo</li> </ul>
<p>Gustavo Petro Urrego                      “Bogotá Humana”.                      Vigencia 2012-2015, Acuerdo 489 de 2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defensa de lo público</li> <li>• Entornos seguros</li> <li>• Ecurbanismo</li> <li>• Acceso equitativo a la ciudad</li> <li>• Ciudad incluyente</li> <li>• Centro ampliado, corazón de la ciudad</li> <li>• Poder ciudadano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democratizar y desconcentrar el crecimiento desigual de la ciudad</li> <li>• Privilegiar los seres humanos sobre los automóviles</li> <li>• Armonizar desarrollo de Bogotá con la región</li> <li>• Territorio ordenado alrededor del agua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bogotá humana</li> <li>• Superación de la segregación y la discriminación</li> <li>• Vivienda digna</li> <li>• vip y vis bien ubicadas</li> <li>• Centro ampliado denso</li> <li>• Ser humano centro de las preocupaciones del desarrollo</li> <li>• Ordenamiento a partir del agua</li> </ul>

Alcalde y Plan de Desarrollo	Valores	Normas	Imágenes
Enrique Peñalosa Londoño “Bogotá mejor para todos”. Vigencia 2016-2020, Acuerdo 645 de 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcanzar la felicidad</li> <li>• Desarrollo pleno del potencial de los habitantes</li> <li>• Reorientar el desarrollo de la ciudad</li> <li>• Ser mejores y vivir mejor</li> <li>• Igualdad de calidad de vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de la estructura ecológica principal como eje del nuevo ordenamiento del territorio</li> <li>• Calidad de vida urbana que promueva el desarrollo económico basado en el conocimiento</li> <li>• Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia</li> <li>• Proyección de la ciudad hacia la región</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bogotá mejor para todos</li> <li>• Yo amo a Bogotá</li> <li>• Acciones con resultado</li> <li>• Cambios que ya estamos viendo</li> <li>• Estamos haciendo lo imposible</li> <li>• El metro es una realidad</li> </ul>

Nota: adaptado de “Referenciales distritales”, por Montoya, A., 2014, *Convergencias y divergencias entre las visiones nacional y distrital del suelo urbano a partir de las políticas recientes de vivienda social y del programa nacional de vivienda gratuita*, pp. 52-63.

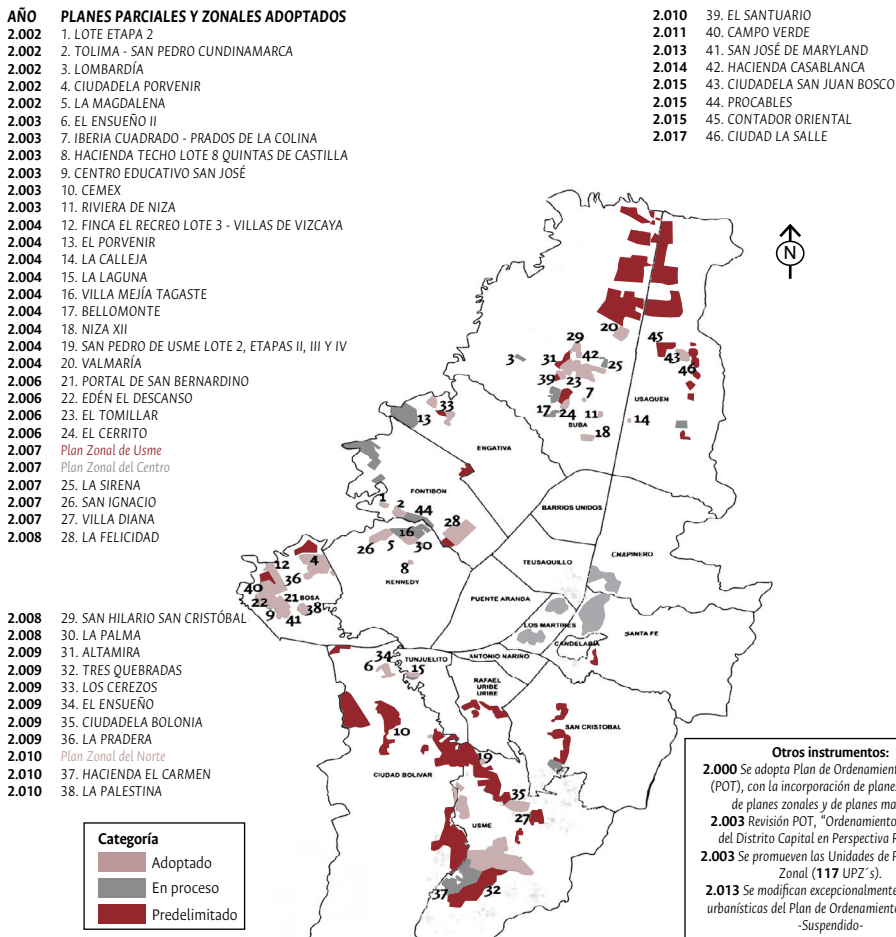
de acción del gobierno de la ciudad, con nuevas secretarías y oficinas; también la puesta en marcha de “Misión Hábitat por Bogotá” en el 2007 y otras acciones que responden a intenciones de un variado abanico de propósitos políticos, como lo enseñan los planes de desarrollo: “Por la Bogotá que queremos”, 1998-2001; “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, 2001-2004; “Bogotá sin indiferencia”, 2004-2008; “Bogotá positiva: para vivir mejor”, 2008-2012; “Bogotá humana”, 2012-2016; y “Bogotá mejor para todos”, 2016-2020.

Sin embargo, llama la atención, después de la adopción de estos instrumentos de gestión del suelo, la persistencia en términos generales de un déficit habitacional y un crecimiento desordenado de la ciudad (Ceballos, 2008; Grandett, 2017), por más que se han adelantado esfuerzos institucionales de diferente orden. En ese sentido, a continuación desde el análisis de las dimensiones temporal y espacial, producto de la revisión documental y la sistematización de la información en torno a los instrumentos de gestión del suelo usados durante el periodo 1998-2018 en Bogotá, la figura 3 permite introducir a una posible explicación al respecto, con la localización de las principales acciones, enunciadas bajo los planes parciales de desarrollo y planes zonales, los cuales evidencian la focalización en tres partes del territorio, dando paso a la siguiente dimensión de análisis.

Luego de compartir los ordenadores gráficos de las dimensiones cognitiva, espacial y temporal del análisis, la dimensión política reúne cada uno de los elementos anteriores y materializa su expresión en el desarrollo de la figura 1, “La ciudad como escenario complejo y dinámico”, sobre cada periodo de gobierno, como se puede ver en los apéndices. Allí resulta relevante para el caso en estudio prestar atención a los instrumentos de gestión del suelo utilizados por cada administración, y su relación con la ciudad a desarrollar, pues, hilando con la trayectoria espacial, desde el año 2000 los focos de intervención pública yacen en el norte, sur y suroccidente de la ciudad, concentrando en gran parte las disposiciones que se tienen para ordenar el territorio.

Por otro lado, lo sucedido en el año 2003 con la revisión del POT fortalece su ejercicio de autoridad de planificación desde el lugar del ordenamiento y operaciones urbanas, al ubicar el suelo en la categoría de política pública, por ser este atributo la base de la gestión pública y privada sobre el territorio. Con ello, desde entonces se afianza lo expuesto sobre los focos de intervención mediante garantías a un modelo de ciudad instaurado en el POT del año 2000. Reflejado en la práctica con la la imagen de la administración 1998-2001 “Soluciones integrales y desarrollos urbanísticos con vocación de futuro” (tabla 3), cuya vitalidad a la fecha se conserva y tiene la posibilidad de renovarse, al repetir en el gobierno de la ciudad.

**Figura 3. Dimensión temporal y espacial de algunos instrumentos de gestión del suelo en Bogotá durante 1998-2017**



Nota: adaptado de "Localización de planes parciales adoptados" por Consuerga, C. et al., 2016, Planes parciales de desarrollo: evolución y práctica. Bogotá 2000-2015, p. 60; y "Relación de planes parciales de desarrollo adoptados", por Secretaría Distrital de Planeación, 2018, Relación de planes parciales de desarrollo adoptados, recuperado de [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/ppda\\_adoptados\\_a\\_2018.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/ppda_adoptados_a_2018.pdf)

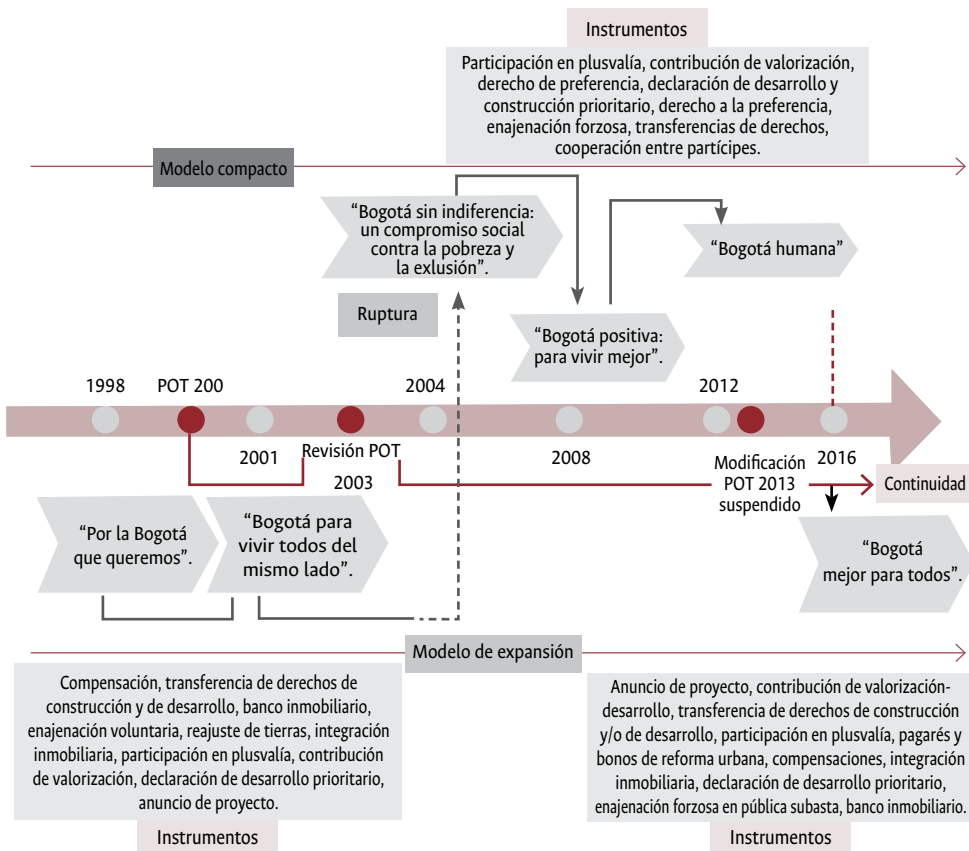
En ese orden de ideas, la gobernabilidad desde 1998 hasta 2018 (descrita en los seis apéndices) se representa en la ciudad de Bogotá a través de la continuidad de un sistema de planificación urbana, vía el uso permanente de algunos instrumentos y el desarrollo de otros, de acuerdo con las características y las potencialidades del territorio junto con la de sus gobernantes. En la práctica, se ha logrado establecer la puesta en marcha de objetivos dis-

puestos en un plan (POT) que requiere mínimo de cuatro periodos de administración para su ejecución y que inevitablemente condiciona las acciones de quienes llegan posteriormente. En consecuencia, el sistema de planificación urbano en Colombia, según lo analizado en la ciudad de Bogotá, cuenta con una coordinación diacrónica de continuidades, más que de rupturas en la trayectoria de los instrumentos de gestión del suelo, como se observa en figura 4.

Así, se contrasta la idea expuesta desde el inicio del documento en torno a la existencia de diferentes modelos de ciudad en el periodo 1998-2018 en Bogotá, pues se identifica un atributo de coherencia implantado desde principio del siglo xxi con la formulación-adopción del pot (año 2000) para la ciudad, su respectiva revisión en el año 2003 y posteriores vínculos con los programas de ejecución de cada plan de desarrollo de las diferentes administraciones (figura 4). Al respecto, es importante indicar la doble operación efectuada en el territorio desde las alcaldías de Peñalosa y Mockus, pues en principio efectúan una decodificación de lo

real a partir de la vocación a futuro, luego elaboran una recodificación de lo real a partir del uso de instrumentos concretos, y de esta forma establecen la organización de los problemas, sus soluciones y la definición de propuestas de acción acordes a al referencial construido con sus imágenes, valores y normas. De esta manera, configuran un modelo de ciudad predominante proveniente de las ideas del urbanismo, de la acción conjunta entre lo público y lo privado, de la renovación urbana y la extensión planificada, otorgando prioridad a una infraestructura con fines de agilizar los flujos del mercado y afirman una expansión de lo urbano en el territorio.

**Figura 4.** Trayectorias de los instrumentos de gestión del suelo y modelos de ciudad en Bogotá durante 1998-2018



Nota: adaptado de "De las intenciones a las prácticas. Trayectorias 1998-2015" por Arias, M., 2016, Bogotá D.C. durante el periodo 1998-2015 y su gestión del suelo. Una aproximación desde un enfoque de políticas públicas y el derecho a la ciudad, pp. 93-10.

## Consideraciones de cierre

La ciudad de Bogotá desde principios del siglo XXI ha consolidado un modelo de ciudad en el cual se han encontrado procesos y gobiernos con intenciones muy variadas, algunas con tendencia a la reivindicación, integración, democratización y desconcentración del crecimiento desigual de la ciudad, y otras, tendientes a la renovación, la expansión, la focalización y el crecimiento del territorio urbano. Las seis administraciones distritales analizadas en la presente investigación, más allá de sus diferencias en la decodificación de la realidad sobre la ciudad, se encuentran en la efectividad del sistema de planificación urbana construido en la estructura política del país y del Distrito Capital, reconfiguración que garantiza la prevalencia de un ordenamiento del territorio bajo el modelo de expansión, por encima de otras formas de concebir el territorio (compacto, denso, etc.).

Desde ese contexto, la apertura política a representaciones alternativas del poder para dirigir la ciudad, de acuerdo con sus formas de concebir el territorio —como lo han sido los gobiernos elegidos durante los años 2004, 2008 y 2012—, han quedado con intenciones inconclusas en la práctica desde la trayectoria de los instrumentos de la gestión del suelo, pues su acción pública, al compararse desde este lugar, solo en principio muestra el uso de herramientas como la expropiación administrativa y la enajenación forzosa para alcanzar su giro hacia la ciudad compacta expuesta en sus planes de desarrollo. Sin embargo, los valores, las normas y las imágenes de una ciudad de derechos expuesta en 2004, revitalizada en el derecho a la ciudad en el 2008, y hasta el intento por modificar el POT en el 2013 para ordenar el territorio a partir del agua —medida suspendida temporalmente—, han quedado en el campo abstracto de la política, siendo insuficientes para instaurar otro modelo de ciudad.

Al respecto, la conservación en el tiempo de un modelo de ciudad es posible a través del sistema de planificación urbana construido en el país, de su adopción y la determinación a largo

plazo en la que se ha inscrito Bogotá, debido a instrumentos como el POT, el cual requiere de mínimo 12 años para su ejecución, es decir, tres periodos de gobierno distrital. Lo anterior se hace evidente en la dimensión espacial y temporal del análisis, donde se puede visibilizar desde el año 2000 la focalización de las principales acciones públicas de las diferentes administraciones por medio de dos instrumentos de planificación de la gestión del suelo, los planes parciales de desarrollo y los planes zonales, los cuales orientan la intervención conjunta de los gobiernos de turno y en la práctica se acompañan de otros instrumentos, ya sean de financiamiento o de gestión (figura 2), denotando una particularidad en el estudio de caso, la continuidad de las acciones en el territorio, independientemente de la administración en marcha.

Por otra parte, durante el análisis llama la atención que por más cambios en imágenes, valores y normas sobre la ciudad, reflejados en la búsqueda de transformaciones durante algunas alcaldías (figura 4), tal como se puede profundizar en los apéndices; en el escenario de las intenciones entre una ciudad extensa a una compacta, Bogotá viaja en línea de un modelo de expansión. Y cada cuatro años se caracteriza por una mayor apropiación de los instrumentos de gestión del suelo, hecho que evidencia la recolección de aprendizajes a lo largo del proceso y la relevancia del objeto de investigación en los futuros rumbos de las ciudades del país, pues a mayores retos en el ordenamiento territorial, mayor es la necesidad del uso y apropiación del sistema de planificación urbana existente.

De esta manera, la principal conclusión a la que se llega hasta el momento con la investigación es la de seguir empleando y profundizando la presente propuesta de análisis, pues el horizonte de sentido expuesto une miradas aisladas, como lo son los instrumentos de gestión del suelo, la gobernabilidad en el territorio y los modelos de ciudad, explorando así nuevas formas de analizar y actuar en la realidad de las urbes. Por ende, se hace una invitación a complementar el presente análisis con la revisión de metas y la ejecución de recursos de los planes de desarrollo de la ciudad,



con el fin de aportar elementos cuantitativos a la investigación, como a su vez a reunir la relevancia de la voluntad política para el desarrollo y la apropiación de los instrumentos de la gestión del suelo y la necesidad del apoyo/uso por parte de la ciudadanía. En veinte años de revisión, la única ruptura observada al modelo de ciudad implantada ha sido en el año 2004, y esta no logró mayores efectos en el territorio en términos de planificación, sin embargo, abrió caminos a indagar ya sea desde el nivel central como se hace en este estudio, o desde las Unidades de Planeamiento Zonal, UPZ, creadas desde el año 2000 como instrumento para definir los requerimientos de equipamientos, espacio público y vías, entre otros; único a nivel nacional.

Para cerrar, el presente trabajo espera ser una herramienta útil para los tomadores de decisiones y consultores del tema, con el fin de seguir analizando e identificando los avances en el uso de los instrumentos de gestión del suelo y su relación con el desarrollo de modelos de ciudad que contribuyan al trámite oportuno de intenciones a acciones. En ese sentido, a modo de convite para la academia en Bogotá, el país y la región, el estudio deja las puertas abiertas para dialogar con funcionarios a cargo de la planeación urbana desde las diferentes instituciones encargadas, para contrastar la revisión documental y teórica realizada sobre la gestión del suelo; siendo consciente el autor del presente artículo que los documentos oficiales son la memoria institucional de los procesos y las acciones públicas, sin embargo, la percepción y la experiencia de aquellos que viven los procesos conllevan aprendizajes aún no registrados y necesarios de compartir para atender los retos de la planificación urbana y optimizar procesos al respecto.

## Referencias

Bejarano, C. (2012). *Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública* [tesis de maestría]. Bogotá: Pontificia Universi-

dad Javeriana, Maestría en Planeación Urbana y Regional.

Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. México: Flacso, IISUNAN y Plaza y Valdés S.A de C.V.

Ceballos, O. (2008). *Vivienda social en Colombia, una mirada desde su legislación 1918-2005*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Colombia. (1991). *Constitución Política*, Bogotá. Recuperado a partir de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Commaile, J. (2015). “Sociología de la acción pública”. En: L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, J. I. Cuervo R., J.-F. Jolly y D. Soto Uribe (Edits.), *Diccionario de políticas públicas* (A. C. González, J.-F. Jolly, V. Herrán Ocampo y D. Soto Uribe, Trads.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Equipo Gestión del Suelo. (2014). *Gestión del suelo, vivienda social y hábitat sostenible*. Medellín: Escuela de Hábitat –CEHAP–, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia y Alcaldía de Medellín.

Gallo, I. (2010). “Planificación y gestión urbana en Bogotá: Ciudad Salitre y el cambio de paradigma”. En: Torres, P. y Constanza, M. (Edits.), *Las ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

García, C.; Henao, C. y Vaca, M. (2014, abril). *Instrumentos de gestión de suelo para vivienda de interés social en Colombia. Análisis de caso*. DYNA, 81(184).

Giraldo, F. (2007). “La mano invisible del Estado”. En: PNUD Colombia, *El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá*. Colección: Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, No. 4 Bogotá D.C, Editorial El Malpensante S.A.

Grandett, Y. (2017, agosto 9). *La oferta de vivienda no alcanza para cubrir déficit*. En *Portafolio* [en línea], recuperado a partir

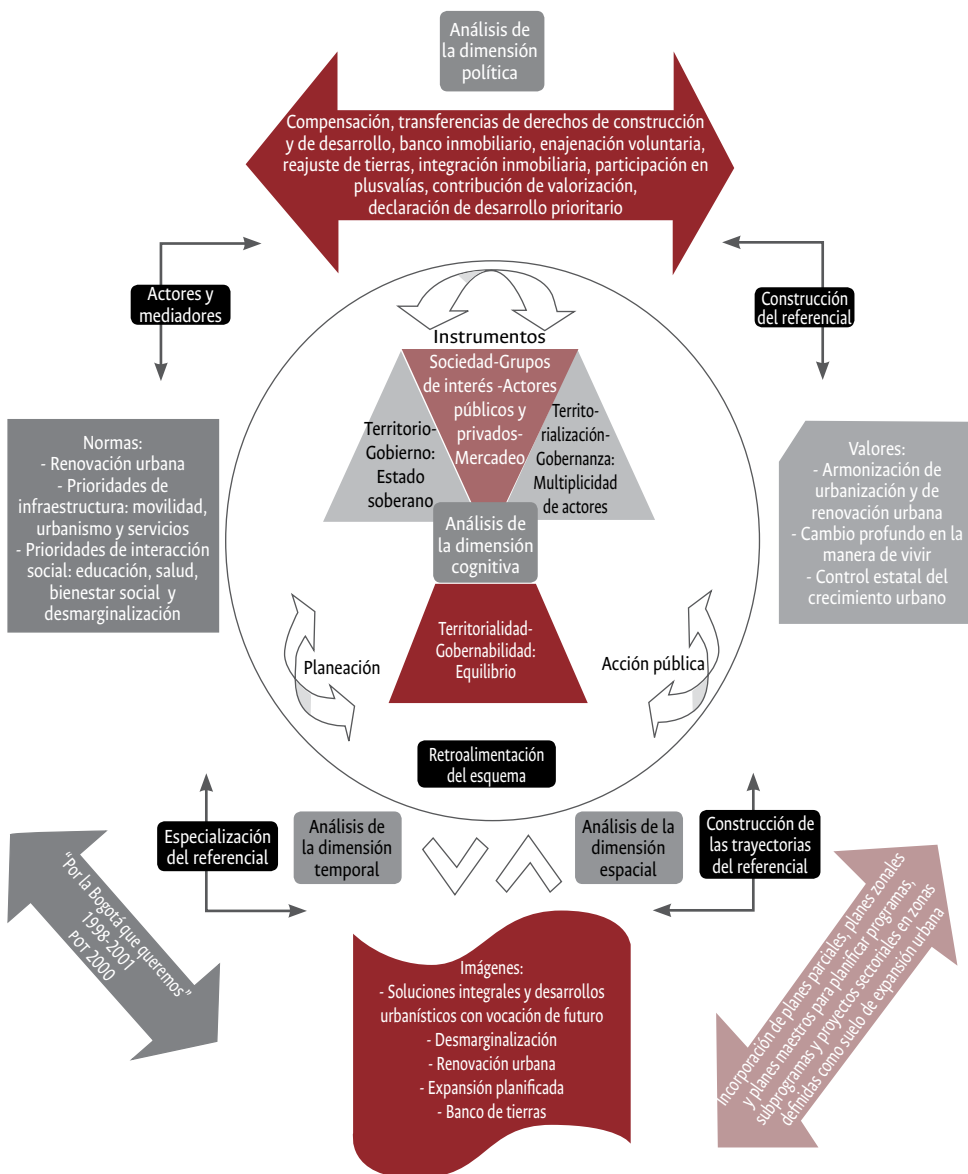
- de <http://www.portafolio.co/mis-finanzas/vivienda/oferta-de-vivienda-en-colombia-no-cubre-deficit-508552>
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.
- Hernández, R. Fernández, C. y Baptista, M (2010). *Metodología de la investigación* (5.ª ed.). México: McGraw-Hill.
- Hinestrosa, R. (2007). "Prefacio". En: J. Cuervo et al., (Edits.), *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Jaramillo, S. (2007). La política de uso del suelo en Bogotá y la Ley 388, en PNUD Colombia, *El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá*. Colección: Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá No. 4 Bogotá D.C, Editorial El Malpensante S.A.
- Jolly, J. (2010). *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Jolly, J. (2012, octubre 30-noviembre 2). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio" [Ponencia], XVII Congreso Internacional del CLAD "La Reforma del Estado y de la Administración Pública", Cartagena, Colombia.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2015). "Instrumento". En: L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, J. I. Cuervo R., J.-F. Jolly y D. Soto Uribe (Edits.), *Diccionario de políticas públicas* (A. C. González, J.-F. Jolly, V. Herrán Ocampo y D. Soto Uribe, Trans.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ley 152. (1994, 15 de julio). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Congreso de Colombia. *Diario Oficial* núm. 41.450, 16 de julio de 1994, Bogotá.
- Ley 388. (1997, 18 de julio). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones, Congreso de Colombia. *Diario Oficial* n.º 43.091, 19 de julio de 1997, Bogotá.
- Ley 1454. (2011, 28 de junio). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, Congreso de Colombia. *Diario Oficial* núm. 48.115, de 29 de junio de 2011, Bogotá.
- Maldonado, M. (2000). *Instrumentos de gestión del suelo. Algunos elementos de contexto. Notas de clase preparadas*. Bogotá D.C.: Autor.
- Monnet, J. (2010). Le territoire réticulaire. *Revista Anthropos*, núm. 227.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. (J.-F. Jolly y C. S. Vargas, Trans.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. (J.-F. Jolly y C. S. Vargas, Trans.) 3.ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2016). "Referencial". En: L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, J. I. Cuervo R., J.-F. Jolly y D. Soto Uribe (Edits.), *Diccionario de políticas públicas*. (A. C. González, J.-F. Jolly, V. Herrán Ocampo y D. Soto Uribe, Trans.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Neiman, G. y Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En: L. Vasilachis (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Puello, J. (2007, enero-junio). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. *Interpelación politológica*. *Ciencia Política*, núm. 3.
- Rincón, P. (2006). *Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo. Análisis de los procesos de re-densificación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roa, L. (2011). *La territorialidad de los derechos humanos. La planeación del desarrollo territorial, un instrumento para su territorialización* [tesis de maestría]. Bogotá: Pontificia

Universidad Javeriana, Maestría en Planeación Urbana y Regional.

- Roth, A. (edit.). (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Saldías, C. (2007). “El suelo, una fuente de riqueza colectiva”. En: PNUD Colombia, *El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá*. Colección: Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá No. 4 Bogotá D.C, Editorial El Malpensante S.A.
- Thoenig, J. (1997, enero-junio). Política pública y acción pública. En *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1.

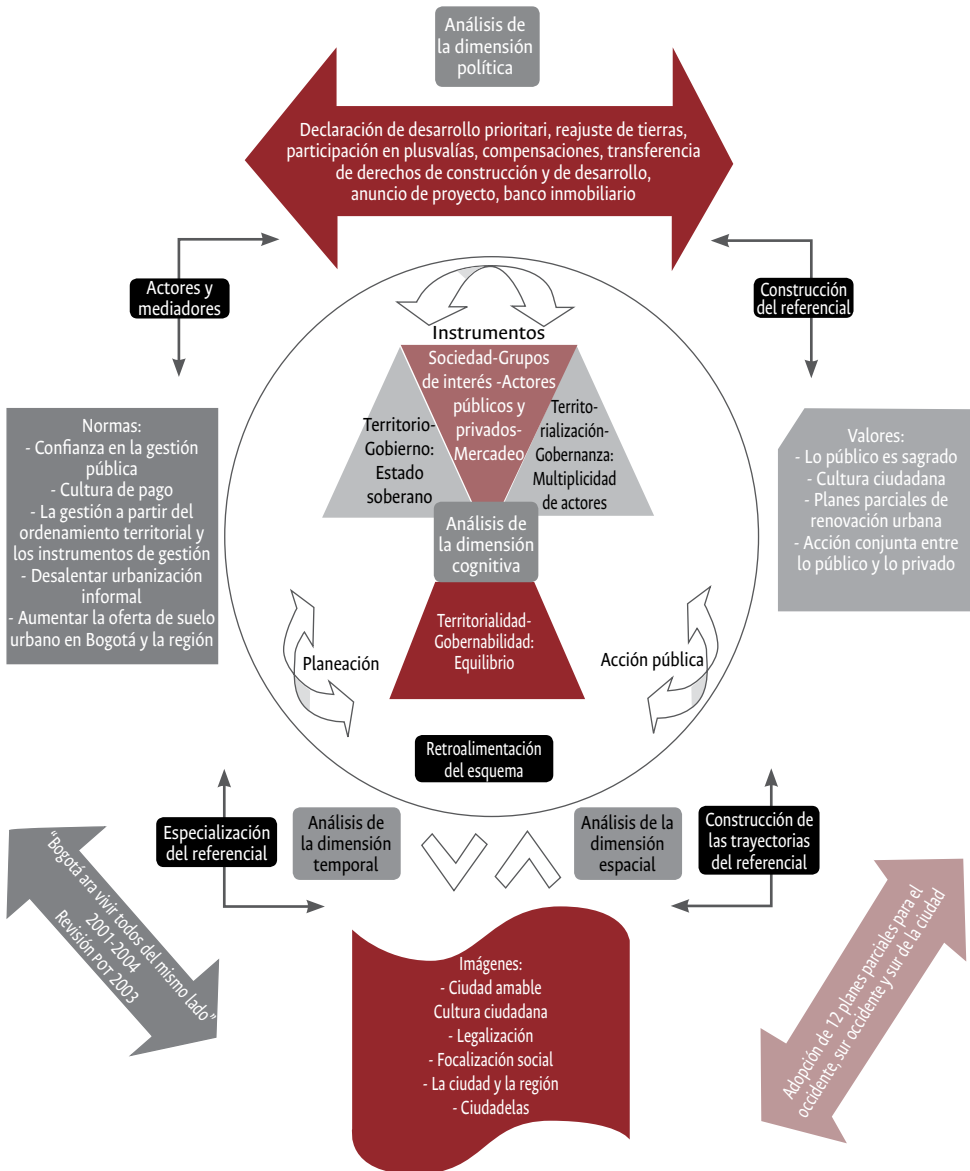
# Apéndices

**Apéndice 1.** Análisis cognitivo “Por la Bogotá que queremos”, 1998-2001



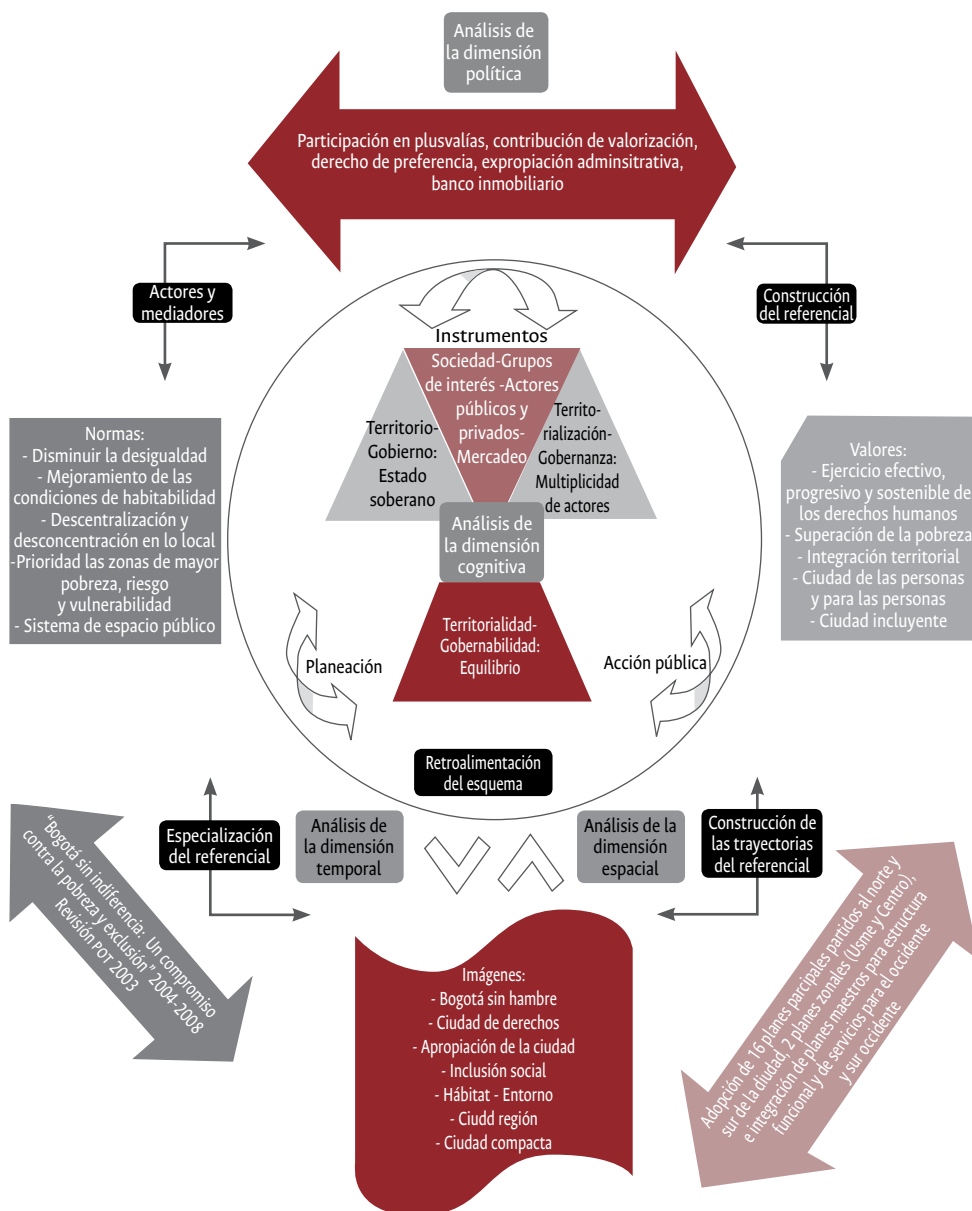
Nota: adaptado de “Acuerdo 6 de 1998: Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998-2001. ‘Por la Bogotá que queremos’”, por Concejo de Bogotá D.C., 1998. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=535>

## Apéndice 2. Análisis cognitivo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, 2001-2004



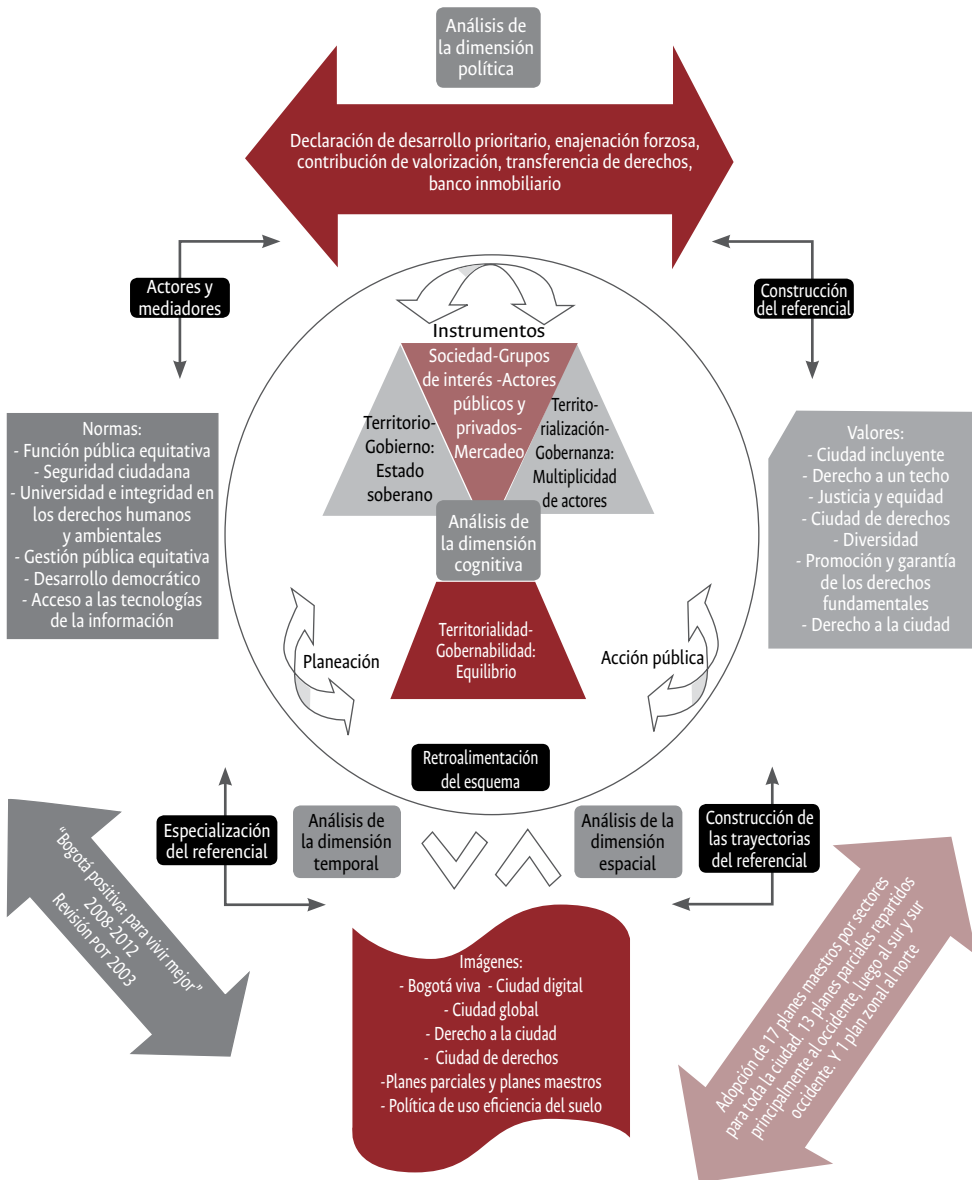
Nota: adaptado de “Decreto 440 de 2001. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2001-2004. ‘Bogotá para vivir todos del mismo lado’”, por Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2001. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3787>

### Apéndice 3. Análisis cognitivo “Bogotá: sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”, 2004-2008



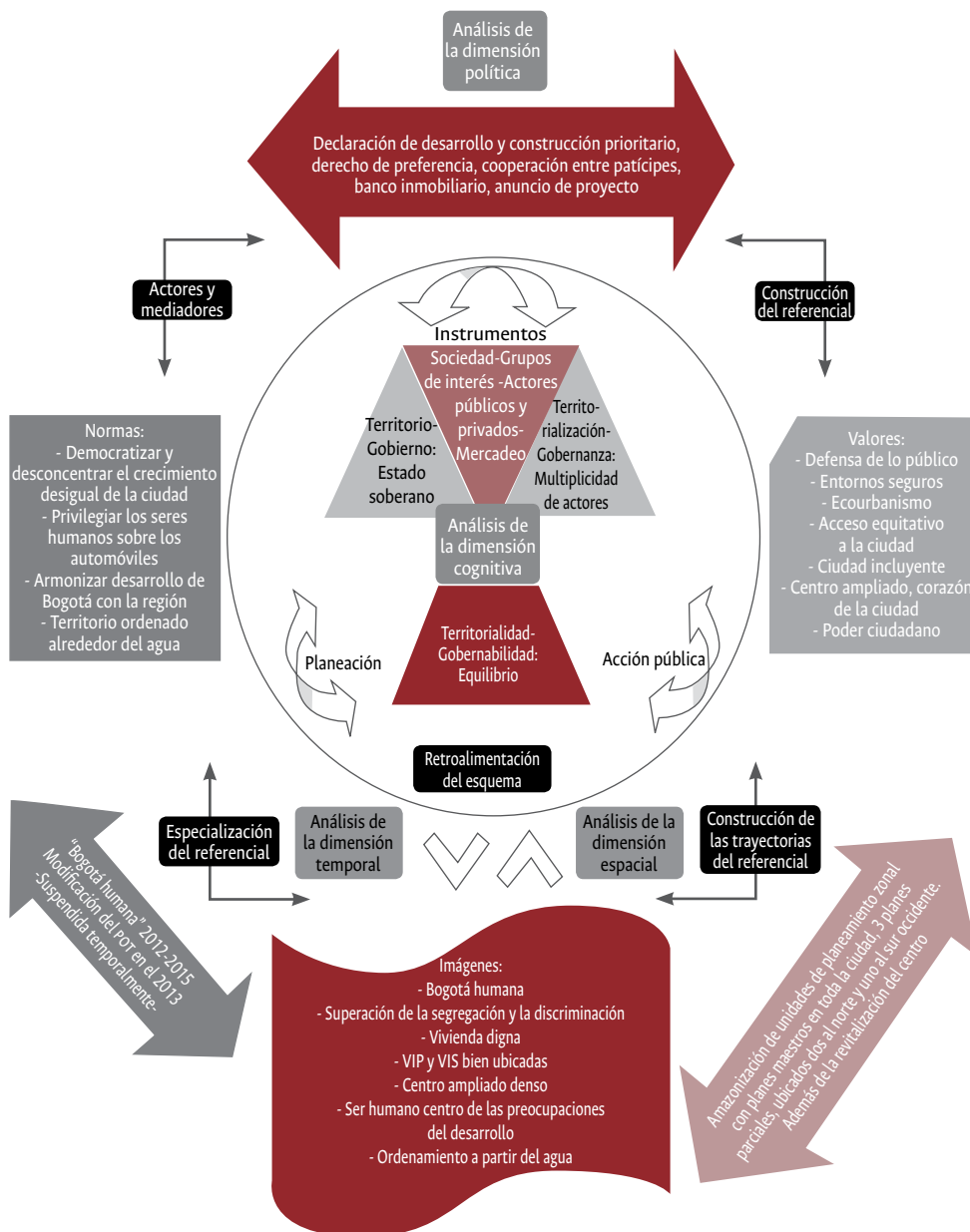
Nota: adaptado de “Acuerdo 119 de 2004. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2004-2008. ‘Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión’”, por concejo de Bogotá D.C., 2004. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607>

## Apéndice 4. Análisis cognitivo “Bogotá Positiva: Para vivir mejor”, 2008-2012



Nota: adaptado de “Acuerdo 308 de 2008. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2008-2012. ‘Bogotá positiva: para vivir mejor’”, por Concejo de Bogotá D.C., 2008. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30681>

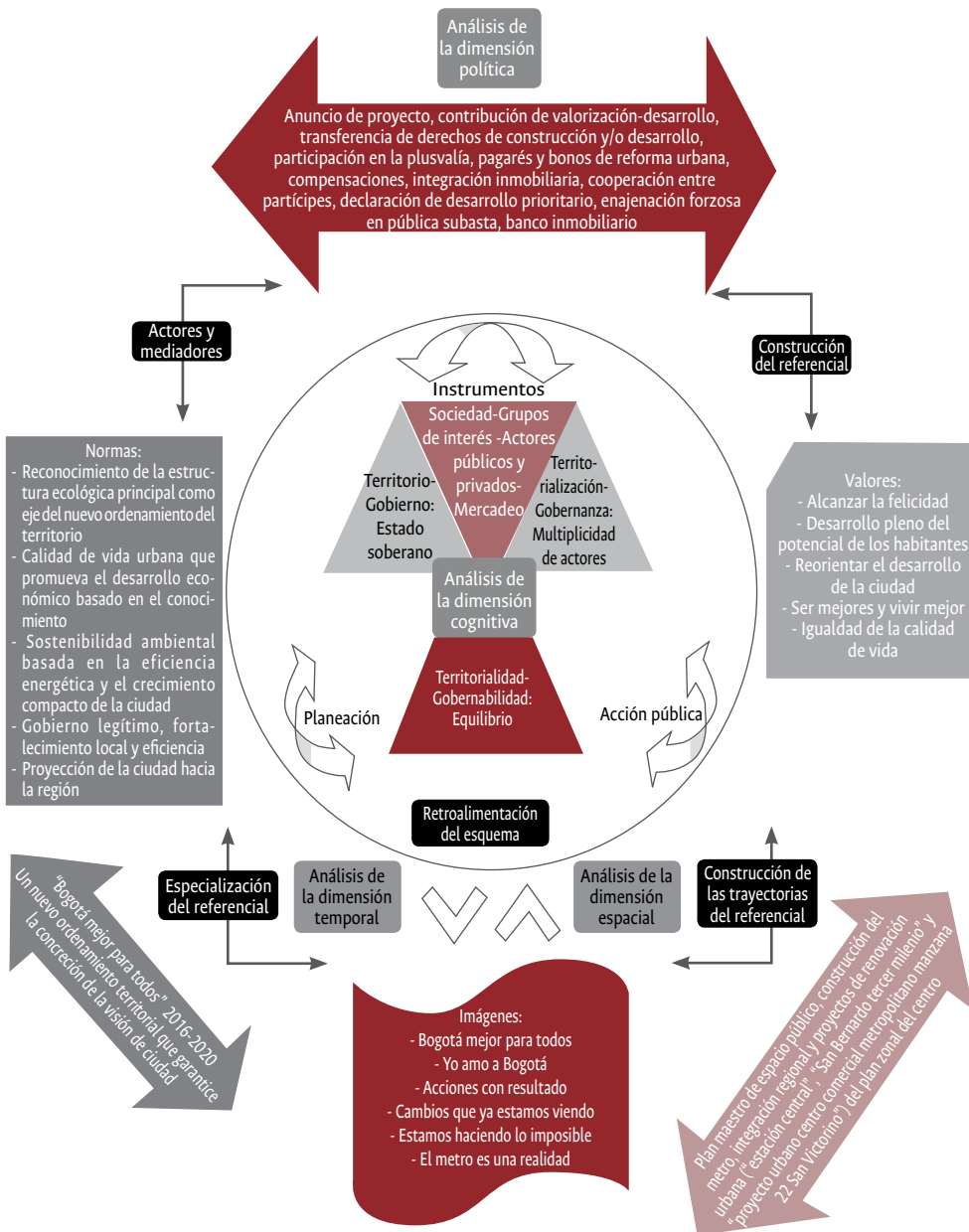
## Apéndice 5. Análisis cognitivo “Bogotá Humana”, 2012-2016



Nota: adaptado de “Acuerdo 489 de 2012. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2012-2016. ‘Bogotá Humana’”, por Concejo de Bogotá D.C., 2012. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47766>



## Apéndice 6. Análisis cognitivo “Bogotá Mejor Para Todos”, 2016-2020



Nota: adaptado de "Acuerdo 645 de 2012. Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2016-2020. 'Bogotá Mejor Para Todos'", por Concejo de Bogotá D.C., 2012. Recuperado de <http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=66271>