

“los ángeles nunca bajaron del cielo  
a trazar las calles de la ciudad”

Ángeles Mastretta



Parque Simón Bolívar. Bogotá. Foto David Gouverneur. 2004.

# Calidad de vida

EN UNA BOGOTÁ NUEVA

Colombia emprende un proceso de revisión y reformas políticas estructurales que culmina con la modificación de la Carta Constitucional en 1991 y, más adelante con la expedición de la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, que armoniza y actualiza las disposiciones relacionadas con reforma urbana, planes de desarrollo, áreas metropolitanas y el sistema nacional ambiental. Este último se constituye en una herramienta esencial para la implementación de los procesos de planeación a largo plazo que se concreta en la formulación y adopción del Plan de Ordenamiento Territorial de cada uno de los municipios colombianos.

Como sucede en muchos países en desarrollo, Bogotá, la capital del país, se convierte en un laboratorio donde se puede entender y conocer la trascendencia de este proceso. Absorbe una población que emigra del campo -azotada por acciones de la guerrilla, el paramilitarismo y el narcotráfico-obviamente en la búsqueda de una mejor oportunidad económica.

La ciudad crece desproporcionadamente, la planeación no es suficiente, los barrios subnormales periféricos sin servicios abundan. La ciudad tradicional se densifica y tiene cuellos de botella en vialidad y servicios públicos que hace que se requiera con urgencia intervenciones de fondo. Además requiere buscar su competitividad e independencia del gobierno nacional, en un momento en que los gobernantes regionales y locales pueden ser ya elegidos popularmente y no dependen de la designación del Presidente de la República, como sucedía anteriormente, con lo cual la ciudad se manejaba con prebendas políticas de turno.

Así desde 1991 y hasta hoy, en algo más de una década, la Bogotá actual resume el desarrollo urbano de cinco períodos de alcaldes, que de alguna manera han dado continuidad programática a sus diversas visiones de “hacer ciudad”. Sus plan-

## Ximena Samper de Neu

Profesora invitada de la  
Maestría en Diseño Urbano  
Universidad Metropolitana.  
Universidad de los Andes  
de Bogotá, Colombia

teamientos buscan mayor equidad, modernidad y competitividad a la ciudad.

### Introducción

Bogotá sufrió un cambio radical durante los años comprendidos entre 1992 y 2002, y muy especialmente durante los últimos tres años de ese período. El cambio es absolutamente notorio, la calidad de vida de la ciudad se optimizó de tal manera que el ciudadano común se siente en otro lugar.

Hasta hace no mucho los bogotanos no se identificaban con su ciudad; ésta era considerada agresiva y empeoraba en su manejo administrativo cada día más. Las relaciones políticas que la regían cumplían con intereses particulares sin ver la posibilidad de la ciudad como un todo y, carecían de continuidad, en parte por ejecutar cada una tendencias políticas propias autónomas e independientes muy amarradas al Presidente de la República de turno y sus intereses con relación a la capital del país. Por otra parte, porque la mayoría de Alcaldes duraban poco en su puesto, precisamente por los intereses políticos implícitos a lo que se llama aún hoy, el segundo cargo de importancia en Colombia. El promedio del período no pasaba de un año y lo máximo que duraba era dos años. Esta brevedad de gestión, limita las posibilidades de ejecución real, sobretodo si el que viene detrás va a hacer *tabula rasa* y comenzar de nuevo.

Hoy, no sólo hay una actitud distinta a todo lo largo de la ciudad, sino que la ciudadanía tiene la esperanza y la convicción de que la situación puede y está modificándose positivamente. Esto es admirable dado que el cambio más notorio se dio en la peor de las épocas de violencia, desempleo, crisis económica y presión de los violentos que Colombia ha vivido. Bogotá se ha convertido en una

burbuja de progreso, de mejoramiento, de evidente calidad de vida y es un modelo que se replica y repite internacionalmente.

La explicación tiene 2 razones:

1. Con el Estatuto de Bogotá expedido en 1991, se circunscribe la aplicación de normas específicas; busca darle independencia a la ciudad para la toma de sus decisiones y para su administración, así como la manera de abordar el tema del desarrollo y la gestión cambian
2. La puesta en marcha de la Ley 388 de 1997 como nuevo esquema de planeación urbana para todos los municipios del país, exige la formulación y luego la adopción de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que regirá el desarrollo durante diez años.

### Movimientos hacia el cambio

Sólo hasta entrada la década de los ochenta, Bogotá comenzó su proceso real de modernización y autonomía fiscal, clave para los desarrollos urbanos que se darían en la década de los 90.

Los Planes de Desarrollo por mandato constitucional a partir del Artículo 339 de 1991 son obligatorios y para los alcaldes son su carta de navegación. Pueden estar basados en sus programas de campaña política afinados y redactados para concretar y cumplir el deseo popular de lo que se comprometieron a realizar y por lo que fueron popularmente elegidos.

El plan de desarrollo define los objetivos, metas y prioridades de las acciones a emprender, garantiza el ejercicio del derecho de participación colectiva y en términos de desarrollo económico, social y de obras públicas se convierte en la base para fundamentar y concretar, priorizar y ejecutar la inversión, asegurando el uso eficiente de los recursos destinados para tales fines.

Los alcaldes que tienen que ver con este proceso, sus periodos y programas son los siguientes:

Alcalde	Periodo	Plan de Desarrollo
J. Castro	1992/1995	Estatuto orgánico
A. Mockus	1995/1998	Formar ciudad
E. Peñalosa	1998/2001	Por la Bogotá que queremos
A. Mockus	2001/2003	Bogotá para vivir todos del mismo lado
L. E. Garzón	2003/2006	Bogotá Sin indiferencia

Jaime Castro realizó una profunda reestructuración de las arcas de la Alcaldía de Bogotá, y le permite a la ciudad acceder a más ingresos constantes. De ahí en adelante las alcaldías de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa se dedican a gerenciar estos recursos y sobretodo a establecer relaciones políticas muy distintas a las practicadas anteriormente: independencia de gestión sobre el Concejo, ente regidor de las decisiones políticas de la ciudad. Este último se convierte a partir de 1991 en un legislador más que en un ente fiscalizador. Por lo pronto, Luis Eduardo Garzón, ha prometido continuar con los planes que vienen de la segunda alcaldía de Mockus. En este momento es difícil conceptuar sobre esta gestión.

A continuación se extraen algunos de los planteamientos generales programáticos y esenciales tomados de los Planes de Desarrollo establecidos por los alcaldes mencionados:

#### Jaime Castro

##### Estatuto orgánico de Bogotá

##### Régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá

##### Artículo 322 de la Constitución de la República.

El objetivo fundamental es dotar al Distrito Capital de “un estatuto político, administrativo y fiscal” que le permita cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; “promover el desarrollo integral de su territorio y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”.



Bogotá. Foto David Gouverneur. 2004

El estatuto, fundamentado en la Constitución, otorga herramientas para sacar a Bogotá de un limbo jurídico debido a los regímenes políticos, fiscales y administrativos que imperaban. Se establecen herramientas de gobernabilidad y control para lograr la eficiencia administrativa.

Cinco puntos básicos conforman las acciones a emprender:

1. Rescate del Concejo Distrital, quien se encargará de los lineamientos generales de planeación y presupuesto;
2. Luchar contra la corrupción y moralización de la administración;
3. Acelera el proceso descentralizador;
4. Moderniza y agiliza la gestión administrativa;
5. Financiación del Plan Vial.

#### Antanas Mockus

##### Formar Ciudad

##### Decreto 295 de Junio 1 de 1995

##### Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. 1995/1998

Busca ordenar la acción de gobierno para armonizar el progreso individual con la búsqueda del bien común. Se busca una coexistencia viable y fértil del crecimiento, del patrimonio colectivo con el mejoramiento individual y hacer así más competitiva la ciudad, buscando la equidad y el progreso de todos.

Bogotá se ha convertido en una burbuja de progreso, de mejoramiento, de evidente calidad de vida y es un modelo que se replica y repite internacionalmente.

Esto está estructurado en 6 prioridades:

1. Cultura ciudadana
2. Medio ambiente
3. Espacio público
4. Progreso social
5. Productividad urbana
6. Legitimidad institucional.

A cada prioridad le corresponde una estrategia que organiza de manera concluyente los diferentes sectores que son: salud, educación, protección social, vivienda y desarrollo urbano, recreación y deporte, seguridad ciudadana, administración local, servicios públicos, tránsito, transporte y obras públicas, apoyo institucional, Concejo y organismos de control. Se trabaja con una matriz que define las prioridades y éstas se le asignan a una entidad específica del distrito. Con ello se definen 6 megaproyectos para ejecutar.

**Enrique Peñalosa**

**Por la Bogotá que queremos**

**1998 – 2001**

**Acuerdo número 06 de 1998**

El objetivo del plan es generar un cambio profundo en la manera de vivir de los ciudadanos, devolviéndoles la confianza para construir un futuro mejor y dinamizar el progreso social, cultural y económico.

Se trata de proyectar y hacer viable a Bogotá para enfrentar los retos y aprovechar las posibilidades que imponen una nueva era, trabajando con miras a

mejorar significativamente la calidad de vida; los cambios se hacen con una acérrima voluntad política, con decisión y autoridad profunda, obteniendo como resultado cambios visibles inmediatos.

El plan está estructurado con base en 7 prioridades:

1. Desmarginalización
2. Integración Social
3. Ciudad a escala humana
4. Movilidad
5. Urbanismo y Servicios
6. Seguridad y Convivencia
7. Eficiencia Institucional

Los 5 proyectos prioritarios son:

1. Sistema Integrado de Transporte Masivo
2. Construcción y mantenimiento de vías
3. Banco de Tierras
4. Sistema Distrital de Parques
5. Sistema Distrital de Bibliotecas.

**Antanas Mokcus**

**Bogotá para vivir todos del mismo lado**

**Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá. D.C. 2001-2004**

**Decreto 440 de 2001**

El Plan de Desarrollo busca avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, para vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley. Una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado.

Los Valores que guían la ejecución de este Plan

1. Respeto por las personas, la ley y lo público
2. Vocación de servicio
3. Pasión por el logro dentro de la consistencia
4. Honradez y transparencia
5. Firmeza en la búsqueda de armonía entre la ley, la moral y la cultura.
6. Equidad
7. Solidaridad.



Bogotá. Foto David Gouverneur. 2004

Luis Eduardo Garzón

**Bogotá Sin indiferencia – Bogotá Sin hambre  
Por un compromiso social contra la pobreza en  
Bogotá 2004-2007**

Plantea un desarrollo equilibrado y sostenible entre lo social y lo económico. Propende atender las inequidades debido a la exclusión y pobreza imperante en la ciudad y definir las acciones del Estado para subsanar este tipo de problemáticas como beneficio social.

Se define el programa de gobierno en tres ejes centrales:

1. Eje social  
“Compromiso social contra la pobreza y la exclusión”
2. Eje Urbano-Regional  
Manejo del Plan de Ordenamiento Territorial y promoción de la competitividad
3. Eje de reconciliación  
Propiciara el desarrollo de programas de seguridad ciudadana, reconciliación, participación y desconcentración

## Conclusiones

En una breve síntesis el proceso se puede definir así:

Con Jaime Castro se enfatizó en el tema fiscal para darle recursos a la ciudad; éste fue el primer paso del éxito; con posibilidades de recursos la ciudad comenzó a pensar en el futuro con realismo.

El Estatuto Orgánico, plan de desarrollo de Castro organizó más adecuadamente al Distrito, diferenció con mayor claridad los distintos roles, sobre todo entre el Concejo y el Alcalde. El saneamiento de las finanzas y una administración más eficaz fue el gran paso para un futuro promisorio.

Le siguió la primera alcaldía de Antanas Mockus quien inicialmente lideró grupos de estudio para entender la ciudad profundamente antes de ejecutar programas. Se trataba de deducir hacia dónde

ir, y concientizar a los habitantes sobre la necesidad de un cambio. Fue el comienzo de inculcar el concepto de “Cultura Ciudadana”.

La prioridad fue la pedagogía y la seguridad. Este fue el inicio de una nueva actitud en la realidad de la ciudad pues hubo una transformación en la participación del ciudadano común. Este comenzó a involucrarse concientemente en el entendimiento de la ciudad y los mecanismos de participación empezaron a vislumbrarse como tema en el desarrollo, tanto en la seguridad como en la convivencia hubo certeza de una recuperación evidente. Mokcus abonó un terreno antes árido. Jugando a “que todos ponen”, la ciudad se fue haciendo más amable, más vivible.

Enrique Peñalosa, además de prolongada preparación y espera para ser alcalde, tenía la gran determinación de hacer algo. A esto se le sumó la imposición de formular el Plan de Ordenamiento Territorial, a establecerse en un periodo relativamente corto.

Aprovechó esta coyuntura realizando de manera coordinada, múltiples y simultáneos objetivos, los cuales gestionó y ejecutó con gran habilidad tanto en términos administrativos (organizando la ciudad en varios frentes de trabajo) como en realizaciones e intervenciones físicas, concretas y determinadas.

Aparte de recuperar y actuar sobre el espacio público (andenes, plazas, alamedas etc.) y en parques, escuelas y bibliotecas públicas en sectores populares, otro tema prioritario fue el del transporte. Bogotá con una vialidad caótica y un transporte público fundamentado en la “guerra del centavo” e irracionalmente operado, requería una renovada visión de cambio donde era fundamental romper paradigmas y exigir el cambio a toda costa mediante la participación de los transportadores en un nuevo concepto que les diera rentabilidad y funcionalidad a sus intereses privados.

La convicción de que todo es susceptible a mejorar, el pensar de manera más eficiente, el ofrecer un ambiente estéticamente agradable para que sea admirado y cuidado influenció al más desprotegido de la ciudad.

Con la puesta en marcha de Transmilenio, sistema de transporte de buses articulados en superficie de alta eficiencia y alta calidad, tomado de modelos ya existentes como el de Curitiba, Brasil, Bogotá entró en una nueva etapa. Hoy en día, el modelo “alpargatizado” (adecuado a nuestras necesidades) trasciende las fronteras de Bogotá y los operadores asesoran ciudades en otros países, y desarrollan proyectos similares en ciudades colombianas.

Los anteriores temas trabajados con la convicción de que todo es susceptible a mejorar, el pensar de manera más eficiente, el ofrecer un ambiente estéticamente agradable para que sea admirado y cuidado influenció al más desprotegido de la ciudad.

La “conciencia y cultura ciudadana” estaba en su apogeo. La ciudad se había transformado; se había modernizado y estaba actuando sobre sus habitantes y visitantes como “voluntad de cambio”.

En su segunda alcaldía, Antanas Mockus continúa con los planes de Peñalosa. Reinicia su programa de pedagogía de “cultura ciudadana”; le da énfasis al entendimiento “ciudad – región”, al igual que Garzón.

El tema “ciudad-región” se fundamenta en que Bogotá está demostrando su capacidad de ser una ciudad generadora de recursos, que se reinvierten en su desarrollo y manutención. En que al haber mayor equidad y conceptualización de multifuncionalidad y multiplicidad de acciones, contrario a segregaciones, la ciudad se convierte en un laboratorio social de enorme trascendencia. En la actualidad operan comités que abordan el tema y conceptúan sobre el desarrollo planificado en lo político, lo social y lo económico entre las relaciones de los diferentes entes gubernamentales que intervienen en Bogotá y su región.

Bogotá esta llegando a su límite de crecimiento, y aun cuando está apostándole a la densificación

y mayor compactación, tendrá que desbordar sus fronteras inevitablemente; entender hacia dónde y cómo, ha sido preocupación fundamental. En ese sentido alianzas, estudios, nuevas entidades analizan el rol de Bogotá dentro de su contexto regional, definiendo una plataforma estratégica que involucra a Cundinamarca y departamentos aledaños, y así fortalecerse todos en términos competitivos en el nuevo mundo globalizado. Se trata de entender que Bogotá no está sola y que para su propio desarrollo debe organizarse, coordinarse y planificar con sus vecinos y así garantizar para todos un mejor futuro.

El otro tema que propició el cambio cualitativo evidente y fascinante es el del POT por su manera de enfocar la planeación.

Esta Ley es la continuación de una política urbana que ha venido concretándose desde la Ley Novena de 1989 donde se ha racionalizado cada vez más el proceso de planeación de ciudades. Se le otorga a éstas la posibilidad de fijar políticas urbanas de planeamiento y de diseño urbano para direccionar las acciones a futuro y construir el presente en lo físico y lo conceptual con el fin de lograr una sociedad igualitaria, justa, equitativa que la democracia promueve.

Este, es un instrumento concreto de planeación física para el mediano y largo plazo con vigencia de 10 años.

En Bogotá y hasta este momento la planeación se había convertido (con contadas excepciones) en un tema de norma y aplicación. En términos urbanos las previsiones de crecimiento futuras se habían centrado en la realización de unos planes viales aislados y se fijaba su urgencia como remedio mas no, como algo proyectado; las vías aparecían y le daban coherencia al crecimiento de la ciudad pero no preveían, coordinaban o suplían planes a largo plazo



Vista del Transmilenio desde el Parque Lineal recuperado. Foto David Gouverneur. 2004.

El tema “ciudad-región” se fundamenta en que Bogotá está demostrando su capacidad de ser una ciudad generadora de recursos, que se reinvierten en su desarrollo y manutención. En que al haber mayor equidad y conceptualización de multifuncionalidad y multiplicidad de acciones, contrario a segregaciones, la ciudad se convierte en un laboratorio social de enorme trascendencia.

capaces de sobrepasar las distintas administraciones y/o con la profundidad de una visión idónea, integral y planificada. Eso se había dado tal vez en los años sesenta cuando en la alcaldía de Bogotá hubo tecnócratas con visión planificadora.

El POT le da así a las ciudades la herramienta de gobernabilidad necesaria con la posibilidad de aplicar a través del planeamiento urbano, temas como:

- La prevalencia del bien público sobre el bien privado
- La participación como mecanismo de búsqueda para identificar y legitimar decisiones de la comunidad y la sociedad, entre otras.

Todo con el fin de crear un marco conceptual, de reglas, instrumentos y procedimientos integrales y coherentes que guíen el futuro de las ciudades o municipios.

Lo que sucede ahora en Bogotá es el enlace de decisiones que conjugan su rol predominante como “ciudad-región” y el alcance que sobre esto tiene su propio POT. Se convierte a pasos agigantados en una metrópoli de ya casi ocho millones de habitantes, rodeada por ciudades dormitorio y asentamientos populares subnormales, industrias suburbanas y una agricultura en tierras extremadamente fértiles –estranguladas por la codicia urbanizadora- y debe propender por estabilizar estas tendencias políticas y económicas.

Las ciudades dormitorio buscan afanosamente protegerse, otras buscan el beneficio de “colaborar” con la capital y otras se apalancan en la posibilidad de desarrollarse, atraer y competir. En términos ecológicos la región debe propender por un equilibrio sostenible y benéfico para todos.

Se hacen esfuerzos sectoriales para dilucidar este futuro pero el juego donde “todos ponen” es por ahora y sigue siendo el de “todos jalen” para su propio lado.

#### Bibliografía

- 
- Los alcaldes mayores y la gestión de Bogotá, 1961 -2000
- 
- Julio Dávila y Alan Gilbert, versión abreviada de un capítulo para el libro *The Local Executive in America's Capital Cities: Democratization and Change*, Henry Dietz y David Myers. Territorios.
- 
- Del Urbanismo a la Planeación en Bogotá (1900 -1990) Rodrigo Cortes, abril de 1995, Trabajo presentado para sustentar la promoción a la categoría de profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia.
- 
- Planes de Desarrollo de los Alcaldes
- 
- El estatuto orgánico de Bogotá – 1992 -1995
- 
- Formar Ciudad 1995 -1998
- 
- Por la Bogotá que queremos – 1998 – 2001
- 
- Bogotá para vivir todos del mismo lado – 2001 -2004
- 
- Bogotá Sin indiferencia – 2004 -2007
-