

Las centralidades urbanas como espacios concebidos: referentes técnicos e ideológicos de los modelos territoriales del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá (Colombia)

Alice Beuf*

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá - Colombia

Resumen

El artículo indaga la dimensión concebida de las centralidades urbanas en el marco de la planeación urbana de Bogotá, partiendo de los planteamientos lefebvrianos que analizan las centralidades urbanas como lugares reveladores de las tensiones en los modelos urbanos. La investigación deconstruye las concepciones urbanísticas de la centralidad, entendiendo que estas últimas se nutren con los pensamientos científicos contemporáneos a ellas. Se apoya en un análisis de los discursos, a partir del estudio de documentos de urbanismo y entrevistas que sirven para ubicar estas concepciones urbanísticas en su contexto histórico, intelectual, urbano, social, político y económico; con el fin de identificar continuidades y herencias, a pesar de las profundas transformaciones de una ciudad de rápido crecimiento.

Palabras claves: Bogotá, centralidad urbana, espacio concebido, modelo territorial, planeación urbana.



DOI: [dx.doi.org/10.15446/rcdg.v25n2.54776](https://doi.org/10.15446/rcdg.v25n2.54776)

RECIBIDO: 4 DE DICIEMBRE DE 2015. ACEPTADO: 7 DE ABRIL DE 2016.

Artículo de investigación sobre la dimensión concebida de las centralidades urbanas, a partir de los planteamientos lefebvrianos que analizan las centralidades urbanas como lugares reveladores de las tensiones en los modelos urbanos.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO: Beuf, Alice. 2016. "Las centralidades urbanas como espacios concebidos: referentes técnicos e ideológicos de los modelos territoriales del plan de ordenamiento territorial (POT) de Bogotá (Colombia)." *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 25 (2): 199-219. doi: 10.15446/rcdg.v25n2.54776.

* Dirección postal: carrera 30 n. °45-03, edificio 212, piso 3. Bogotá - Colombia.
Correo electrónico: aabeuf@unal.edu.co

As centralidades urbanas como espaços concebidos: padrões técnicos e ideológicos dos modelos territoriais do Plano de Ordenamento Territorial (POT) de Bogota (Colômbia)

Resumo

O artigo explora a dimensão concebida das centralidades urbanas no âmbito do planejamento urbano da cidade de Bogotá, a partir das abordagens lefebvrianas que analisam as centralidades urbanas como lugares que revelam as tensões em modelos urbanos. A pesquisa desconstrói as concepções urbanísticas de centralidade, entendendo que estas últimas se nutrem com os pesnamentos científicos contemporâneos a elas. Baseia-se numa análise dos discursos, a partir do estudo de documentos de urbanismo e entrevistas que servem para localizar esses conceitos urbanísticos em seu contexto histórico, intelectual, urbano, social, político e econômico; a fim de identificar as continuidades e heranças apesar das profundas transformações de uma cidade com rápido crescimento.

Palavras-chaves: Bogotá, centralidade urbana, espaço concebido, modelo territorial, planejamento urbano.

Urban Centralities as Conceived Spaces: Technical and Ideological Patterns of Territorial Models in the Bogota Territorial Plan (POT), Colombia

Abstract

The article explores the dimension of urban centrality conceived in the framework of the urban planning of Bogota, starting from the Lefebvrian approaches that analyze urban centralities as places revealing the tensions in urban models. The research deconstructs the urban conceptions of centrality, understanding these as nourished by contemporary scientific thought. It relies on an analysis of the discourses, based on the study of urban planning documents and interviews used to locate these urban conceptions in their historical, intellectual, urban, social, political and economic context in order to identify continuities and inheritances despite profound transformations in the rapidly growing city.

Keywords: Bogota, urban centrality, conceived space, territorial model, urban planning.

Introducción

Si el tema de la centralidad tiene un poder evocador es porque tiene esta calidad precisa de ser, a la vez, el resumen condensado de una estructura urbana y su sublimación ideológica.

Castells (1972, 294)

En *La producción del espacio*, Lefebvre mostraba cómo la era contemporánea se consolidaba como productora de un “espacio abstracto” dominante, instrumentalizado, manipulado por el poder (1974, 60 y 328), es decir, un “espacio concebido” por las autoridades y los tecnócratas: se trataría de un espacio cuantificable, formal, que negaría las diferencias y que tiende a la homogeneización. Este espacio se expresaría en la planeación urbana, cuando se proyectan, por ejemplo, operaciones urbanas para adecuar un territorio a las exigencias de los poderes dominantes, políticos o económicos. Para Lefebvre, el espacio abstracto era productor de un nuevo tipo de centralidades urbanas, que ya no funcionarían como cristalizadores de la vida urbana, lugares de interacción por excelencia de la sociedad urbana (rol de la gran plaza tradicional) sino como generadores de plusvalías. Tales centralidades expresarían la primacía dada por las sociedades contemporáneas al valor de cambio en detrimento del valor de uso. Sin embargo, Lefebvre evidenció que el “espacio abstracto” presentaba contradicciones: las prácticas sociales no podían ser ignoradas y trabajaban para el advenimiento de otro tipo de espacio, el “espacio diferencial” (1974, 64 y 418), en el que las diferentes lógicas de usos sociales y de apropiación del espacio conquistarían su lugar. Una versión pragmática de esta oposición se podría encontrar en la propuesta de Borja y Castells (1997) de crear “centralidades de lugar” en contraposición a las “centralidades de flujos” que produce el urbanismo neoliberal, como los Distritos Centrales de Negocios y otros lugares estratégicos para la economía global. Las “centralidades de lugar” se basarían en lógicas de recalificación e integración de los territorios urbanos, dando predominancia al valor de uso, a la atención al entorno de vida, a su estética, su simbólica, la naturaleza de sus prácticas y los sentimientos de pertenencia territorial.

Partiendo de los planteamientos lefebvrianos, se investiga en este artículo en qué medida los lugares de centralidad en la ciudad son reveladores de las tensiones ideológicas presentes en el modelo de ciudad. Se asume el término de centralidad urbana en toda su riqueza semántica, incluyendo las dimensiones económicas, políticas,

sociales, culturales y simbólicas. La relación entre el ordenamiento espacial de los centros —su forma urbana, sus tipologías arquitecturales, el uso de los espacios públicos— y el modelo de sociedad vigente —democrático o no— siempre ha existido, lo que prueba la dimensión fuertemente simbólica de estos lugares (Devisme 2005; Monnet 1993). En el contexto contemporáneo de metrópolis que experimentan intensos procesos de recomposición de la centralidad, entendida, al singular, como una propiedad polarizadora de los centros urbanos, se usa el concepto de centralidades para referirse a lugares que no necesariamente corresponden a los centros urbanos. Estos últimos siempre son centros de una unidad geográfica relativamente bien definida: centro de la ciudad, centro del barrio. No es el caso de las centralidades urbanas, que se refieren, en este trabajo, a lugares con capacidades de polarización de naturaleza variada (económica, política) y de alcances diversos, que son más o menos reconocidos por las autoridades y los habitantes.

En este artículo, para identificar estas tensiones que cristalizan las centralidades urbanas, se enfatizará sobre su dimensión concebida. Aplicando estas reflexiones al caso de la planeación bogotana desde la década de los noventa hasta la fecha: un periodo marcado por los debates en torno a la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial —en adelante, POT—, obligatorio por ley desde 1997 y con vigencia de 12 años, aunque susceptible de revisiones y modificaciones. ¿Qué tipos de centralidades urbanas fueron concebidas? Y, ¿qué papel se les otorgaron en los modelos territoriales elaborados para orientar la planeación urbana bogotana? ¿Para responder a cuáles intereses?

Este artículo presenta resultados parciales de una tesis doctoral que dio lugar a publicaciones complementarias (Beuf 2011a, 2011b, 2013). Su metodología diacrónica se fundamenta en un análisis de los discursos, a partir del estudio de documentos de urbanismo, textos, planos y otros materiales que sirvieron para ubicar dichos documentos en su contexto histórico, intelectual, urbano, social, político y económico. Se trata de identificar continuidades y herencias, a pesar de las profundas transformaciones de una ciudad de crecimiento rápido. El espíritu urbanista transmite valores, intereses, estrategias de los grupos sociales dominantes del momento histórico, además de los paradigmas científicos en boga. Así, es esencial dar a conocer las lógicas que predominaron en la concepción de los modelos territoriales urbanos y de la figura de las centralidades urbanas como sus piezas claves. Se complementó el trabajo de análisis de documentos con

entrevistas semi-estructuradas realizadas a planificadores y expertos directamente involucrados en los procesos de elaboración o evaluación de los planos urbanos. Estas entrevistas se realizaron entre el 2008 y el 2009.

Antecedentes: los primeros ejercicios de planeación de centralidades en Bogotá para orientar el crecimiento urbano

Hasta la década de los veinte, Bogotá mantuvo la forma de la ciudad colonial, compacta y sin grandes cambios morfológicos visibles, aunque durante el siglo XIX haya incrementado su densidad poblacional y transformado los usos de su gran plaza de origen colonial. Al igual que el Zócalo en Ciudad de Méjico (Monnet 1993), esta pasó a ser un lugar de múltiples usos y de confluencia de las clases sociales a una centralidad de poder, vaciada de su mercado y de las prácticas populares, ocupada por una naturaleza domesticada que simbolizaba el orden social de la nueva nación, tal como lo atestigua la fotografía de Henri Duperly en 1895¹.

En las décadas de años diez y veinte, comenzó verdaderamente el proceso de expansión espacial de la ciudad, que se dio en Bogotá por adiciones sucesivas de barrios, a menudo en discontinuidad del tejido urbano existente, en la medida en que su formación dependía de la fragmentación de las grandes haciendas de la Sabana de Bogotá (Saldarriaga Roa 2000; Zambrano, Gutiérrez Cely y Vargas Lesmes 2009). Así, la ciudad se fue extendiendo de manera desordenada, aunque la proximidad de las vías constituyó un criterio importante de localización de los nuevos desarrollos urbanos. Los espacios entre Bogotá y la pequeña aldea de Chapinero se urbanizaron paulatinamente y este proceso se aceleró con la inauguración del tranvía y de la estación de Chapinero, lo que llevó a que Bogotá adoptara la forma de una 'ciudad lineal'.

La intensificación de este crecimiento urbano a partir de la década de los treinta —bajo el doble efecto de la transición demográfica y de las migraciones campo-ciudad— es el origen de la planeación urbana en Bogotá: una planeación inicialmente dedicada a orientar el crecimiento urbano, a racionalizarlo y ordenarlo para dotar los nuevos barrios de los elementos de urbanidad reconocidos como básicos en aquel entonces; servicios domiciliarios (agua, luz) y equipamiento públicos (educación, salud) (Del Castillo Daza 2003; Zambrano, Gutiérrez Cely y Vargas Lesmes 2009). En otro escrito (Beuf 2012), se

desarrolló el análisis detallado de las primeras centralidades concebidas fuera del Centro, con influencia del urbanismo culturalista en las décadas de los treinta y cuarenta (Karl Brunner), del urbanismo moderno en la década de los cincuenta (Le Corbusier y José Luis Sert esencialmente) y de la planificación socioeconómica de corte desarrollista en las décadas de los sesenta y setenta (Lauchlín Currie).

El análisis de las concepciones de la centralidad en los diferentes planos urbanos del siglo XX en Bogotá suministró los elementos para replantear la teoría de la planeación en un país 'periférico'. Se mostró cómo se habían recuperado estos modelos urbanísticos concebidos en otros países, y se pusieron en evidencia las lógicas y los bloqueos de la planeación urbana. En efecto, en el marco de estas tres experiencias de planificación urbana significativas del siglo XX, la centralidad fue invocada como una respuesta a los problemas del mal-desarrollo, pero los discursos urbanísticos, mal adaptados al contexto local, tropezaron constantemente con la oposición de la sociedad y la debilidad operacional del Estado (Beuf 2012). La brecha entre las ideas urbanísticas sobre la centralidad y las dinámicas urbanas revelaron la falencia del Estado en el periodo keynesiano: un Estado desbordado por el rápido proceso de crecimiento urbano y por las olas de urbanización informal.

A pesar de estos planos sucesivos², la centralidad y la policentralidad en Bogotá se construyeron por fuera de la planeación: la centralidad se reprodujo a lo largo del eje principal hacia el Norte, y de un eje secundario hacia el Occidente, que se consolidó a raíz de las obras inspiradas por el urbanismo moderno durante la dictadura de Rojas Pinilla, en la década de los cincuenta (CAN y construcción del nuevo aeropuerto Eldorado). Estas dinámicas se fueron intensificando a partir del abandono de la planeación urbana en la década de los ochenta y de su reemplazo por la norma urbana mediante los Acuerdos 7 de 1979 y 6 de 1990 (figura 1). Desde finales de la década de los setenta hasta inicio de la década de los noventa, las evoluciones de la centralidad revelaron la prioridad de los intereses particulares sobre la reflexión colectiva y la debilidad de lo político frente a lo económico a corto plazo. Si las utopías urbanas de los años cuarenta y setenta —urbanismo culturalista, moderno

1 Véase <http://vidales.tripod.com/fotoso1.htm>

2 Propuestas de planificación de escala barrial de Karl Brunner; Plan Piloto de Le Corbusier (1950); Plan Regulador de Wiener y Sert (1953); Planes *Alternativas* (1969) y *Fase ii* (1974) con la propuesta de las Ciudades dentro de la Ciudad de Lauchlín Currie.

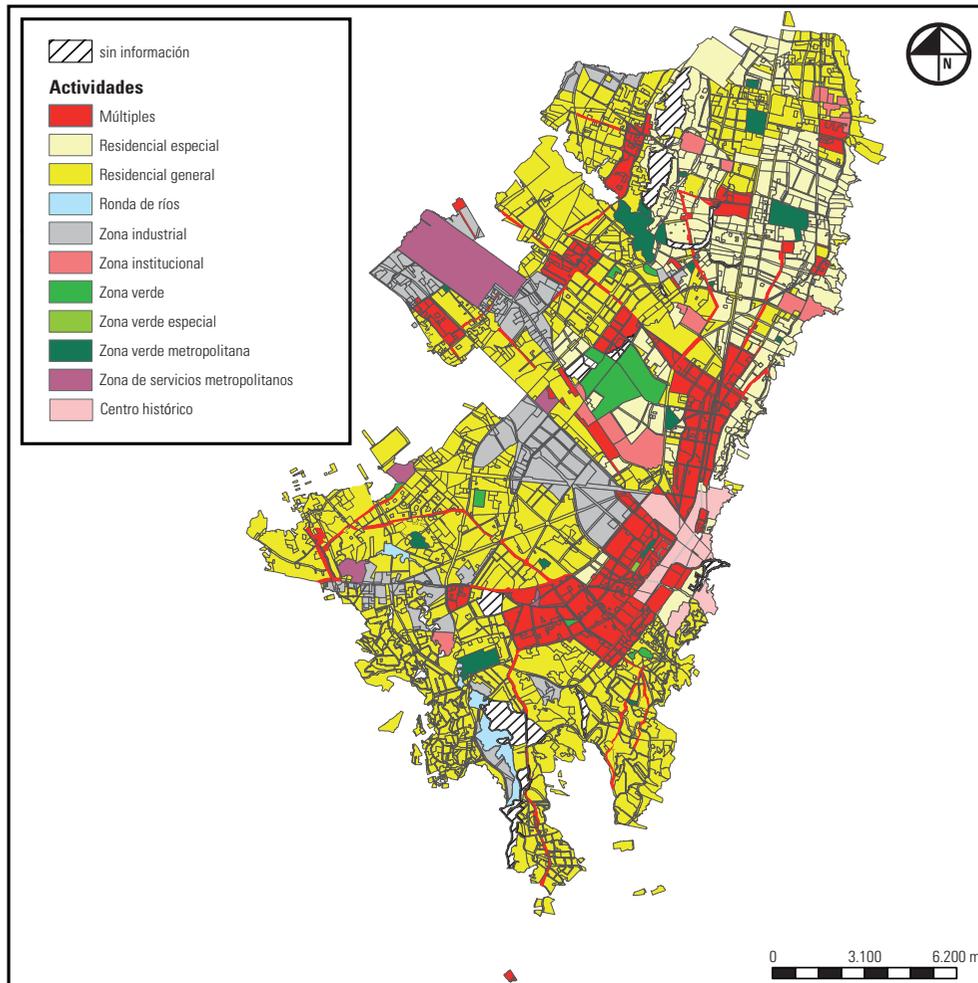


Figura 1. Acuerdo 6 de 1990: zonificación y pérdida de la concepción específica de centralidades urbanas.
Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2006.

y planeación socioeconómica— quedaron enterradas, en el sentido en que la norma urbana durante la década de los ochenta no reemplazaba un plan (Molina 1992), la centralidad se volvió un problema percibido con mucha agudeza por los habitantes de las periferias, que soportaban todos los días en carne propia las dificultades de los transportes hacia el centro metropolitano. El problema de la centralidad generaba grandes desigualdades socioespaciales en el acceso a los recursos ofrecidos por la ciudad, lo que cuestionaba el derecho a la ciudad de gran parte de los bogotanos.

Las bases de la reflexión territorial del POT: los discursos sobre la ‘crisis’ de la centralidad en la década de los ochenta

Durante las décadas de los ochenta y noventa, al tiempo que empezó a disminuirse el ritmo del crecimiento urbano,

una serie de estudios científicos se complementaron y lograron un diagnóstico del desarrollo urbano bastante preciso (Cuervo 1992; Jaramillo 1986). En el marco de la Misión Bogotá, dirigida por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en 1992, el economista Humberto Molina elaboró un documento sobre la “Estructura urbana y las tendencias de crecimiento”; en este propuso un análisis económico de las centralidades urbanas, entendidas como lugares de concentración de los empleos de mayor jerarquía (Molina 1992). Los datos de localización de los empleos arrojados por el Censo Económico de 1990 le permitieron comparar la estructura urbana de 1990 con la de principios de la década de los ochenta.

Molina demostró que, al tiempo que se densificó, la ciudad se volvió multicéntrica, con la formación de siete centros de primer nivel —denominados Centro Metropolitano, Centro Internacional, Chapinero, Lago-Porciúncula, Siete de Agosto, Restrepo y Paloquemao— y

de dos centros de segundo nivel —denominados Chicó-Calle 100 y Ricaurte—. Resaltó que esos centros eran muy cercanos unos de otros y todos situados sobre el eje de prestigio Centro-Norte. Según Molina, se reprodujo la centralidad, pero a lo largo de un solo eje³, sin articular los diferentes centros para equilibrar el territorio metropolitano, lo que no disminuyó la congestión de los espacios centrales sino la acentuó.

Así, los impactos eran totalmente contrarios a las expectativas planteadas con relación al modelo policéntrico de las “Ciudades dentro de las Ciudades” (Plan Fase II, Llewelyn-Davies, Weeks Forestier-Walker y Bar 1974): incremento de los problemas de accesibilidad al Centro desde las periferias, aumento de la segregación socioespacial, irracionalidad de las redes de transporte. Para Molina, la introducción de la categoría de “áreas de actividades múltiples” en el Acuerdo 7 de 1979 consolidó la difusión de las actividades centrales en el cono de desarrollo Centro-Norte, favoreciendo una intensificación de los cambios en el uso del suelo en los tejidos residenciales y profundizando el proceso de degradación física, social y funcional del centro tradicional, abandonado por las actividades de alto nivel. De manera que Molina destacó la formación del llamado “centro expandido”, que concentraba la mayoría de los recursos urbanos y casi la mitad de los empleos desde ese periodo.

La categoría de “centro expandido” fue confirmada por estudios posteriores, como el de Barco de Botero, et ál. (1998) que enfatizó la crisis de la centralidad: la centralidad era ‘desestructurada’ debido a la falta de articulación entre los diferentes centros que formaban el “centro expandido”. Dichos discursos de la década de los noventa se referían al ‘problema’ del transporte, que constituía una preocupación mayor de los bogotanos. En las representaciones de la época predominaba la idea de un caos urbano bastante agresivo, debido a la irracionalidad del sistema de transporte: contaminación atmosférica, visual y sonora; inseguridad; degradación del espacio público; etc. (Montezuma 2000; Parias Duran y Luna del Barco 2002).

En efecto, retomando las categorías de análisis de Bordreuil (1995), se puede afirmar que Bogotá se caracterizaba por la conjunción de fuertes densidades residenciales y comunicacionales sobre una gran parte del

3 En eso, la organización espacial de Bogotá se asemeja a la de muchas ciudades latinoamericanas donde se observa también un “cono de altas rentas” (Sabatini 2003), que se produce a raíz de la dinámica económica urbana, por fuera de los marcos de la planeación.

espacio urbano (el centro expandido) y por la falta de un eje estructurante que sería soportado por una red de transporte masivo. La multiplicación de líneas de bus autorizadas por la Secretaría de Tránsito y Transporte del Distrito (STT) fue un intento por responder a una prodigiosa demanda de cerca de 15 millones de desplazamientos diarios en 1996, de los cuales el 71% se hacían en bus y solo el 19% por automóvil particular (JICA 1996). Esta estructura de las movilidades cotidianas generó una ‘isotropía focalizada’ hacia el centro expandido, lo que constituía un principio morfogenético de lo urbano en donde la centralidad no se encarnaba ni en un centro ni en varios polos, sino en un conglomerado de polos mal identificados entre ellos.

La crisis del transporte y la crisis de la centralidad eran las dos caras de una misma realidad. Ambas se agudizaron durante las décadas de los ochenta y noventa, cuando el individualismo desbancó la planeación urbana y la norma urbana, favorable a los constructores, se transformó en el proyecto de ciudad, debilitando todavía más el Estado regulador.

Nuevos referentes urbanísticos para el periodo posfordista: la planeación estratégica

El contexto internacional cambió profundamente en la década de los noventa. El modelo neoliberal se presentó como la única opción posible para posicionar a las ciudades en una globalización en veloz proceso de intensificación. Aquí interesa precisar la refundación ideológica profunda de los marcos a partir de los cuales se concebía el desarrollo en general, y el desarrollo urbano en particular. El pensamiento neoliberal reformuló complementamente el significado de los pilares social y económico (y ambiental, aunque no se puede tratar aquí) del desarrollo, lo que tiene implicaciones en las posibilidades de articular estos objetivos a la hora de planificar un espacio dado.

Por un lado, el pensamiento neoliberal produjo nuevos enfoques que planteaban la cuestión de la justicia social en el marco teórico del individualismo metodológico, en rechazo al estructuralismo. En continuidad de la teoría de la justicia de Rawls (1971), se promocionaron las categorías de ‘equidad’ (social y/o territorial) y de “igualdad de oportunidades” como objetivos sociales del desarrollo “sostenible”. En el ámbito urbano, eso significaría identificar territorios ‘prioritarios’ (por ser los más desfavorecidos) donde concentrar recursos (discriminación positiva) y garantizar grados mínimos de accesibilidad a

la ciudad para todos (mejoras en sistemas de transporte, por ejemplo). Tales concepciones pueden influenciar la manera de concebir nuevas centralidades urbanas, bajo la modalidad de ‘centralidades de integración’ (Borja 2003) donde predominaría su rol como lugares de oferta de servicios y de intercambio social y cultural, con el objetivo de desconcentrar los recursos urbanos acercándoles a los habitantes pobres de las periferias.

Por otro lado, los cambios del significado del pilar ‘económico’ también transformaron profundamente el alcance de la planeación urbana: la eficiencia económica ya no debería medirse por la productividad del sistema urbano sino por su competitividad, esto es, la capacidad de atraer flujos de inversiones. En este contexto mundial de ciudades en competencia, los gobiernos locales dirigieron sus estrategias económicas hacia el *marketing* urbano y los sectores considerados como favorables para mejorar la ‘imagen’ de la ciudad hacia los inversionistas: seguridad, movilidad, espacios públicos. Para Harvey (1989), las ciudades norteamericanas y luego las europeas pasaron de un modelo gestor —garantizar el suministro de bienes y servicios a la población local— a un modelo empresarial basado en una:

[...] asociación público-privada que hacía énfasis en la inversión y el desarrollo económico con el objetivo político y económico inmediato (pero no exclusivo) de la construcción especulativa del lugar más que la mejora de las condiciones dentro de un territorio particular [...]. (Harvey 1989, 8)

Tal enfoque también puede influenciar directamente la concepción de centralidades en la planeación urbana, al privilegiar las inversiones en espacios funcionalmente óptimos y altamente rentables para el capital, pero no necesariamente significativos desde el punto de vista de las prácticas ciudadanas.

Dichos cambios fueron posibles gracias a una renovación de los soportes ideológicos y teóricos de la planeación urbana con la introducción de la llamada ‘planeación estratégica’, que se difundió en la década de los ochenta en Estados Unidos y Europa, y en América Latina en las décadas de los noventa y dos mil. La planeación estratégica se basaba en una nueva concepción de la acción pública originada en el arte militar y la empresa privada: definición de objetivos claves y búsqueda de consensos entre actores públicos y privados, adopción de herramientas empresariales, multiplicación de los proyectos urbanos localizados de corte especulativos (De Forn 2005; Fernández Güell 1997).

En Colombia, la adopción de la nueva Constitución política en 1991 dio impulso a un proceso de descentralización, previamente emprendido con la elección de alcaldes por voto popular en 1988. El incremento de los recursos municipales, así como la ampliación de sus competencias, exigía redefinir los objetivos y las herramientas de la planeación urbana, necesariamente más complejos. Asimismo, la ley 152 de 1994, precisada por la ley 388 de 1997, reglamentó un nuevo plan de desarrollo municipal que debía incluir un POT. Es en este nuevo marco reglamentario y al tiempo que una política de apertura económica fue implementada a nivel nacional, que se introdujo el discurso de la planeación estratégica en Bogotá, con ocasión de la presentación del *Plan Estratégico Bogotá 2000: Pacto por una ciudad competitiva con equidad* (1994-1995), y de la política nacional *Ciudad y ciudadanía, la política urbana del Salto Social* (1995).

El *Plan Estratégico Bogotá 2000: Pacto para una ciudad competitiva con equidad* (Alcaldía Mayor de Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá y PNUD 1994) elaborado durante el mandato del alcalde Jaime Castro (1992-1994), fue la primera experiencia de planeación estratégica para Bogotá y se inspiró directamente en el modelo de Barcelona, que en ese momento era presentado como un éxito indudable a nivel internacional (Borja 1995; Capel 2005). Con el apoyo de organizaciones internacionales, se emprendió una reflexión para definir un proyecto común de ciudad que asociara el equipo municipal y los representantes de las diferentes organizaciones políticas, económicas o sociales. Teniendo en cuenta que 450 organizaciones ciudadanas fueron consultadas, se trató de un precedente importante en materia de participación, en cuanto al diagnóstico y también en cuanto a la concepción del plan, que rompía con los esquemas anteriores en los cuales la norma era decidida entre los funcionarios del Departamento Administrativo de Planeación Distrital —en adelante, DAPD— y los promotores inmobiliarios influyentes.

Los objetivos del plan resaltaban la necesidad de adaptarse al nuevo protagonismo de las ciudades a nivel internacional. Era la organización territorial la que se pensaba como factor de crecimiento económico. El plan se apropiaba las categorías del discurso estratégico asociando en el mismo nivel los objetivos de competitividad y de equidad, esta última entendida como “democratización de las oportunidades para que las personas en la ciudad desarrollen los medios que les permitan alcanzar niveles aceptables de bienestar social” (Alcaldía Mayor de

Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá y PNUD 1994). Unos 60 proyectos fueron seleccionados, entre los cuales se encontraba el proyecto de creación de “nuevas centralidades”. Era la primera vez que aparecía el término mismo de centralidad en el urbanismo bogotano: de tal manera, la relación se establecía de manera clara entre discurso estratégico, competitividad, equidad y centralidad.

La figura de las nuevas centralidades era concebida allí sobre el modelo barcelonés de las “áreas de nuevas centralidades” ideado por Busquets Grau (1991), a partir de 1987, como reacción a la “crisis de los centros” (Gomà 1997; Soucy 1970), provocada por el fracaso de los modelos de creación de centralidades funcionales (como los centros direccionales), así como por la inadecuación de los centros antiguos a la circulación automóvil. Para enfrentar el auge de la tercerización de los espacios centrales en perjuicio de la función residencial, Busquets Grau propuso atraer las inversiones y construir equipamientos fuera del centro, en terrenos no desarrollados (baldíos), bastante grandes y bien situados dentro de la ciudad compacta. El objetivo era, a la vez, proponer al capital privado nuevos espacios para su expansión y ofrecer a los ciudadanos lugares dispersos en la ciudad, con todos los equipamientos, servicios y espacios públicos necesarios. Se buscaba la construcción de la dimensión simbólica, la recalificación de los espacios residenciales pericentrales y periféricos y la operación de ‘ensamble’ de los espacios urbanos, para romper con la concepción abstracta del espacio propia del funcionalismo.

En 1994, los planificadores bogotanos quisieron implementar este modelo en el tejido residencial de la capital colombiana. Sin embargo, las localizaciones no fueron precisadas en el *Plan Estratégico Bogotá 2000*. ¿Se trataba de recalificar la periferia habitada por la clase media o más bien los barrios populares? Ninguno de los proyectos seleccionados contemplaba el problema de la segregación —nunca mencionado— ni el de la informalidad —mencionado únicamente como una ‘debilidad’ en el diagnóstico—. Es cierto que la elaboración del *Plan Estratégico Bogotá 2000* fue una experiencia corta, que no llevó a su adopción. Según José Salazar —profesor de urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia, que participó en la discusión de este plan y en otros procesos posteriores de planeación, y quien fue entrevistado en abril de 2009— este fracaso se debió a una gran disputa entre los urbanistas colombianos y Jordi Borja:

En la medida en que Bogotá no poseía ninguna base de planeación, nosotros deseábamos elaborar una planeación tradicional antes de poner en marcha una planeación

estratégica. Jordi Borja se oponía con vehemencia a la planeación tradicional. Esta tensión se hizo evidente en las discusiones con los consultores extranjeros durante todos esos años. [...] Los consultores internacionales no entendían que no existía ninguna relación clara entre los promotores inmobiliarios y el DAPD. No teníamos ningún modelo de planeación como en Europa, principalmente porque el Estado colombiano no toma la iniciativa.

Los intercambios realizados durante la elaboración del *Plan Estratégico Bogotá 2000* convencieron a los urbanistas colombianos sobre la imposibilidad de transponer directamente en el contexto bogotano, los métodos y las herramientas de la planeación estratégica tal y como se practicaba en España. No obstante, las categorías discursivas del pensamiento estratégico —competitividad, equidad, centralidades, Grandes Proyectos Urbanos, etc.— fueron escuchadas por diversos grupos de actores urbanos y tuvieron cierto eco. Prueba de ello es el estudio encargado por la Cámara de Comercio de Bogotá (Monitor Company 1997) para analizar el estado de la competitividad en la ciudad. Es significativo que este estudio, primero en la materia en Bogotá, comenzará con una encuesta destinada a identificar los modelos mentales de más de 160 líderes de los sectores público, privado y universitario sobre la competitividad: esta encuesta constituyó ante todo una herramienta de promoción del pensamiento neoliberal acerca de la competitividad urbana.

Los debates a la hora de formular el primer pot de Bogotá (1998-2000)

En cumplimiento con la nueva legislación, el alcalde Enrique Peñalosa emprendió en 1998 la formulación del primer POT, adoptado en el 2000 (Alcaldía Mayor de Bogotá 2000), en un contexto de renovación de la gobernanza urbana en Bogotá (Lulle 2004). En esa época, los retos territoriales giraban en torno a dos debates: la institucionalización de un área metropolitana y el dilema entre la expansión o la densificación de la ciudad (Ardila 2003; Molina 1997; Salazar Ferro 2001). A causa del rechazo de los municipios vecinos de cooperar con el Distrito por temor de perder su autonomía, el fracaso de la institucionalización del área metropolitana impidió la formulación de un proyecto territorial a escala de la región urbana de Bogotá (Gouëset 2005). Entonces, en el marco del perímetro urbano del Distrito, se concibió un modelo territorial policéntrico: fue un fuerte limitante frente a la organización espacial funcional de escala metropolitana.

El punto de partida para la formulación del POT lo constituyó un estudio que demostraba, que para 2010, Bogotá tendría 1,8 millones de habitantes adicionales y que, por consiguiente, debería haber ofrecido 500.000 viviendas de las cuales el 80% para los estratos socioeconómicos bajos o medio bajos. De ahí, se dio una fuerte polémica sobre la delimitación de las zonas de expansión urbana, en particular la del Norte, entre el DAPD, encargado de la redacción del POT, y la autoridad ambiental Corporación Autónoma Regional —en adelante, CAR—, apoyada por muchas organizaciones ambientalistas. El conflicto se resolvió gracias a un recurso ante el Ministerio de Medio Ambiente que dio en parte razón a la CAR autorizando la incorporación al perímetro urbano de tan solo 1.100 hectáreas de las 3.256 previstas inicialmente por el DAPD para la zona de expansión norte. Esta decisión puso término de manera provisional a las especulaciones sobre la zona norte y el DAPD se vio entonces obligado a adoptar un modelo urbano híbrido de expansión en altas densidades sobre zonas estrictamente delimitadas, combinado con la densificación de la ciudad ya construida.

A pesar del revés político en ese momento del alcalde Peñalosa (nuevamente electo en 2015), la acción pública se fortaleció: las autoridades afirmaron su capacidad de controlar el fenómeno del crecimiento urbano y formular un proyecto de ciudad de acuerdo con imperativos ambientales socialmente aceptados. De la misma manera que en el modelo de las “ciudades dentro de la ciudad” (Plan *Fase II*, Llewelyn-Davies, Weeks, Forestier-Walker y Bar 1974), la concepción de un modelo urbano policéntrico en el POT se planteó en defensa de un modelo de ciudad compacta. Para los planificadores bogotanos, se trataba de pensar y promover la formación de nuevas centralidades fuera del centro expandido, en un contexto de baja suburbanización y baja motorización de las familias, corolario de una urbanización de alta densidad hasta las periferias (Beuf 2012).

En efecto, Bogotá vivía un proceso de compactación desde la década de los setenta que era el resultado de la urbanización de los ‘vacíos’ urbanos y de la densificación de los espacios construidos según dos modalidades principales: en los sectores pericentrales ricos, la sustitución de casas por edificios colectivos de alto nivel por cuestiones de accesibilidad a los lugares de trabajo y al centro expandido (Dureau 2000); y, en los sectores populares de origen informal, la subdivisión de las parcelas y de las viviendas o “sustitución de la tierra por hacinamiento” como resultado del aumento considerable de los precios exigidos por los constructores piratas (Molina 1992).

Al respecto, la figura 2 muestra, de manera contundente, que Bogotá presenta una excepción a la ley de Clark (1951): una inversión completa del gradiente de densidades desde el centro hacia la periferia con un centro metropolitano de bajas densidades poblacionales (y altas densidades de puestos de trabajo) y unas periferias con altísimas densidades poblacionales (y pocos puestos de trabajo). Esta estructura territorial aumenta considerablemente los problemas de todo tipo, en particular de movilidad cotidiana, en la medida que los habitantes de las periferias deben recorrer masivamente distancias largas hacia el centro metropolitano, lo que genera congestión vehicular tanto en los espacios céntricos como periféricos.

La figura de las centralidades en los modelos territoriales del POT: de una visión urbanística de la equidad territorial (2000) al predominio del principio de competitividad urbana (2004)

El POT del 2000 tenía objetivos claros en materia de estructuración territorial: reforzar centralidades distintas a las del centro expandido para disminuir la dependencia de las periferias al centro. Para ello, el POT propuso la construcción de una escala intermedia entre la del barrio y la de la localidad, que eran las únicas incluidas hasta entonces en la planeación urbanística. Se trataba de organizar diferentes aspectos de la vida urbana —como la oferta de servicios, la movilidad, las zonas de actividad, etc.— a una escala llamada ‘zonal’, que agrupara un conjunto de barrios. En una ciudad de más de seis millones de habitantes, esta ‘escala zonal’ correspondería a ‘cuencas de vida’ equivalentes, en número de habitantes, a ciudades medias.

En primer lugar, se identificó un centro metropolitano o ‘ciudad central’, que se debía consolidar a partir del centro expandido (eje existente Centro-Norte) y del eje Centro-aeropuerto en proceso de consolidación. José Salazar también participó en la elaboración del primer POT. En la entrevista ya citada, reconoció que la constitución de dicho centro metropolitano obedecía a objetivos de eficacia urbana, en particular, en lo relativo al mejoramiento de la accesibilidad al empleo:

En los primeros trabajos, nosotros llamábamos a este centro ‘ciudad central’. Esta “ciudad central” era una zona densa con una combinación de actividades como lo que se puede encontrar en París, en Manhattan o a una escala más pequeña aquí. Era una estructura urbana donde la gente se desplaza generalmente a pie o en transporte colectivo.

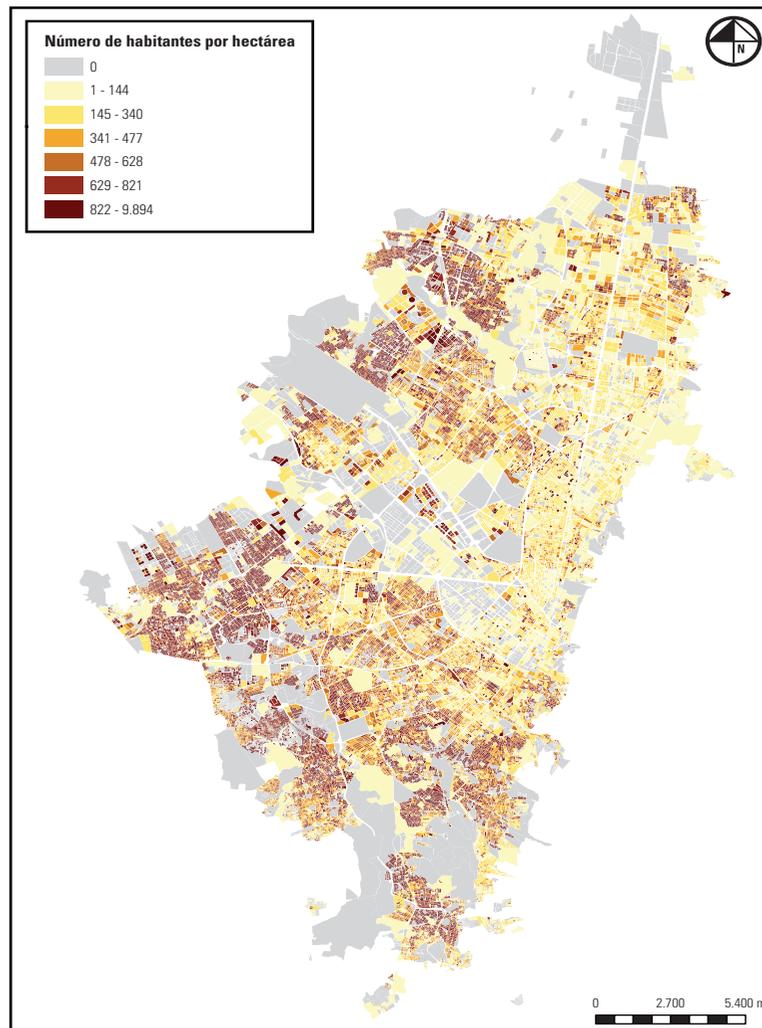


Figura 2. Mapa de las densidades poblacionales netas en el Distrito de Bogotá. Datos: elaborado por la autora a partir de datos del DANE 2005; Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital 2006; Secretaría Distrital de Planeación 2006.

Nosotros creíamos que el eje hacia el aeropuerto iba a ser el futuro de Bogotá. En la zona Norte existía un problema de espacio para la implantación de actividades de escala metropolitana: pensábamos entonces que el eje hacia el Occidente habría podido albergarlas. De esta manera definimos el centro metropolitano en forma de L hacia el Norte y hacia el Occidente. Además, el eje hacia el Occidente es mucho más accesible para la numerosa población que vive en el Sur. Deseábamos reforzar la L del centro metropolitano. Como la mayoría de los empleos estaban en el Norte, lejos de los sectores populares, deseábamos trasladarlas hacia el eje occidental para mejorar la accesibilidad de las clases populares a las actividades metropolitanas.

Los tejidos residenciales al Sur y al Norte de esta ‘ciudad central’ y las periferias Norte, Sur y Occidente

(ciudad norte, ciudad sur y ciudad de la franja occidental) formaban, según los planificadores, los espacios que hasta entonces dependían en gran medida del centro, y que debían ser estructurados alrededor de nuevas centralidades. Dichas centralidades corresponderían a la consolidación de fenómenos existentes, las pequeñas aglomeraciones comerciales que habían surgido en las zonas residenciales o a la creación *ex-nihilo* de nuevos referentes urbanos. Las centralidades concebidas en el primer POT debían presentar una “equidistancia con los diferentes sectores que atienden, lo que permite la planeación de una zona urbana equilibrada y funcional para facilitar el acceso a los servicios urbanos” (Alcaldía Mayor de Bogotá 2000, 9). Según José Salazar, la planeación de centralidades en las periferias era ajena a las lógicas mercantiles:

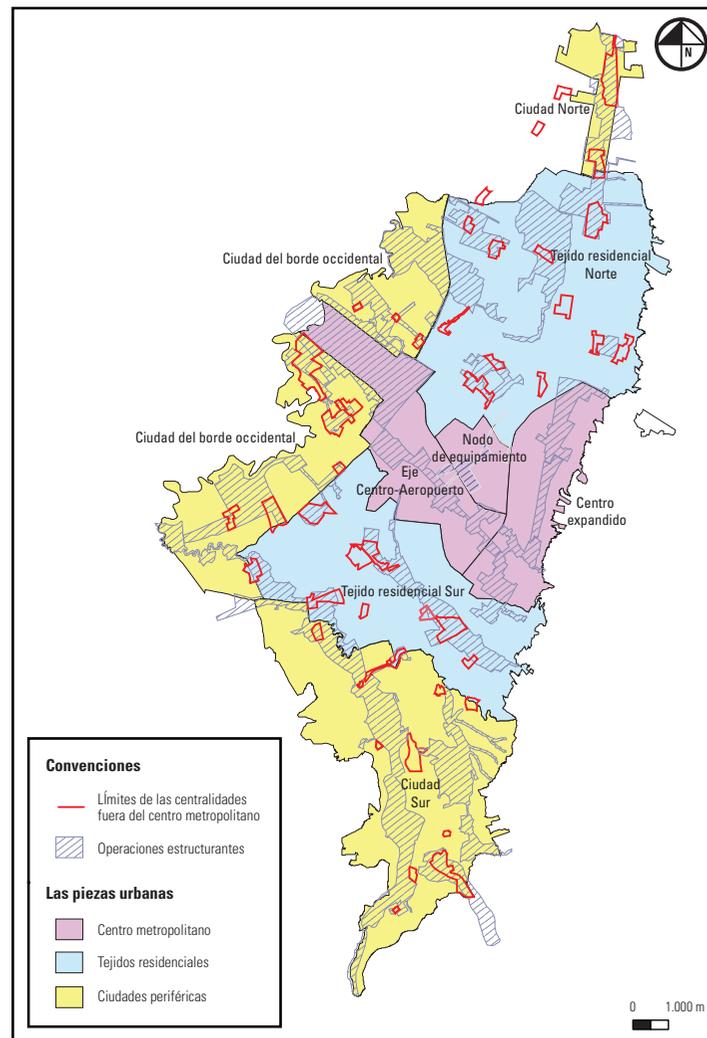


Figura 3. Modelo territorial del POT 2000.

Queríamos crear centros diferentes a la ‘ciudad central’. En los barrios periféricos, deseábamos implantar servicios en los sitios donde veíamos aglomeraciones comerciales de carácter central: se trataba de reforzarlas implantando lo que se podía, es decir los servicios. Además, queríamos desarrollar proyectos de espacios públicos, por ejemplo, la creación de plazas con carácter cívico y, ¿por qué no?, implantar allí también una alcaldía local. Para reforzar las centralidades era también necesario mejorar la movilidad en las zonas aledañas. Se trataba de una adaptación del modelo de las ‘Ciudades dentro de la ciudad’. En las zonas más pobres no hay ninguna actividad económica generadora de empleo. Las nuevas centralidades en los barrios populares debían atraer empleos gracias a políticas sólidas. Como el área de mercado es insuficiente, puesto que

las poblaciones tienen ingresos bajos, pensábamos crear centralidades de servicios y no centralidades comerciales. Este modelo se basaba en la teoría que pretendía acercar los servicios a la población.

Al reivindicar la herencia del modelo de las ‘ciudades dentro de la ciudad’ y también de las ‘áreas de nuevas centralidades’ barcelonesas, los planificadores dividieron la ciudad en fragmentos de dimensiones equivalentes, las ‘piezas urbanas’, en los cuales identificaron lugares susceptibles de formar centralidades urbanas (figura 3). Este proyecto territorial se debía ejecutar mediante “Operaciones Estructurantes”, definidas como “un mecanismo de administración que permitirían realizar proyectos integrales en zonas estratégicas delimitadas”.

Gracias a las Operaciones Estructurantes, las centralidades propuestas debían formar zonas de intervención prioritaria que canalizarían las inversiones privadas inmobiliarias o económicas hacia los objetivos públicos del modelo territorial. A pesar de la diversidad de los objetivos que cada operación pretendía lograr, las intervenciones previstas eran principalmente de carácter urbanístico: mejoras en la conectividad de la zona con el resto de la ciudad, construcción de espacios públicos y equipamientos, recuperación de los humedales, canalización de los ríos.

Pero las piezas urbanas de escala zonal nunca funcionaron para organizar las movilidades cotidianas. Por ser delimitadas sobre la base de modelos gravitacionales, no estaban articuladas con las prácticas ciudadanas. Las operaciones estructurantes adoptadas en el POT del 2000 nunca fueron dotadas de una estructura de administración específica, lo que limitó su puesta en marcha. Por otra parte, durante el mandato de Enrique Peñalosa, fueron realizados proyectos de gran impacto en el perímetro de ciertas operaciones (bibliotecas Virgilio Barco y Tintal), pero los planes de manejo respectivos no fueron articulados con la planeación de las centralidades. Además, la construcción del nuevo sistema de transporte masivo Transmilenio y de los centros administrativos SUPERCADDE nunca tuvo en cuenta el modelo de centralidades del POT. No se previó ninguna articulación entre la planeación urbana y la planeación del transporte, ni tampoco ninguna coordinación intersectorial para potencializar los objetivos territoriales del POT.

Por la distribución y el papel otorgado a las centralidades, se puede afirmar que el principio de equidad territorial orientó la formulación del primer POT. No obstante, esta se entendió únicamente bajo el lema de la integración física de los territorios y la construcción de espacios públicos. Como lo señala Enrique Peñalosa, “en nuestro modelo, más que la distribución de los ingresos, lo que importa es la distribución de la calidad de vida” (Peñalosa 2003). Promover la accesibilidad de todos a los espacios urbanos, y en particular a los espacios públicos, se pensaba como un mecanismo de redistribución del bienestar hacia los ciudadanos más pobres. De esta manera, el sentido de la equidad territorial se redujo a lo visible, sin arraigo en los territorios y las prácticas ciudadanas. Al desconocer las dinámicas económicas y sociales existentes, el POT del 2000 presentó, por lo tanto, una concepción arquitectónica del proyecto territorial que buscaba ‘ordenar’ la ciudad, en el sentido de ‘ponerle orden’. La construcción masiva de nuevos espacios públicos

y ciclorutas tuvo indudablemente un impacto sobre los usos de la ciudad, pero el carácter ‘integrador’ de dichas realizaciones fue más que cuestionable, debido a la exclusión de las prácticas populares de los espacios públicos y a la estandarización excesiva de los paisajes urbanos.

Al regresar Antanas Mockus a la alcaldía en 2001, se renovó la dirección del DAPD con la llegada de Carmenza Saldías, experta en economía urbana y regional y no en urbanismo como sus antecesores. Introdujo una nueva visión del ordenamiento territorial que debía ponerse al servicio del desarrollo económico, como contraparte a la instauración de fuertes regulaciones de las operaciones urbanísticas privadas. En la entrevista del 29 de julio de 2008, afirmó:

Cuando yo llego al DAPD, encuentro que hay un POT que no contiene ninguna reflexión económica. Hay únicamente una visión urbano-urbanística. José Antonio Acebillo, un urbanista español que fue consejero de la alcaldía de Barcelona, dice que este tipo de planeación es solamente un paisajismo epidérmico: no se trata de ordenamiento. La variable crítica del ordenamiento territorial es la economía. ¿Qué voy a cobrar para poder hacer qué? El ordenamiento no consiste en que las calles sean rectas, consiste en que la renta que producen los movimientos de actividades de una calle organizados de manera más eficaz, puedan ser redistribuidos por sectores sociales, por sectores de actividad. No se trata de tener parques, sino que el parque permita la valorización del vecindario y que contribuya a aumentar los ingresos del impuesto predial. Y que de esta manera puedas hacer más obras, más intervenciones urbanísticas. El POT del 2000 de Peñalosa correspondía a 500 artículos todos bien intencionados. Pero ninguno de los instrumentos contemplados permitía financiar realmente el desarrollo.

Esta nueva perspectiva, apenas tres años después del inicio de la reflexión sobre el POT, produjo un cambio de rumbo de la planeación urbana de Bogotá que llevó, entre otras consecuencias, a la revisión del POT en el 2003, que fue adoptada el año siguiente (Alcaldía Mayor de Bogotá 2004). En cuanto a lo territorial, se introdujo la dimensión regional, lo que implicaba pasar de un “modelo cerrado a un modelo abierto” con Bogotá como nodo principal de una “red de ciudades” que se extendería a todo el departamento de Cundinamarca. En la organización espacial intra-urbana, “una red de centralidades urbanas” debía responder a la “red de ciudades” a escala regional. Conformaban esta red nuevas centralidades identificadas sobre la base de un conjunto más completo

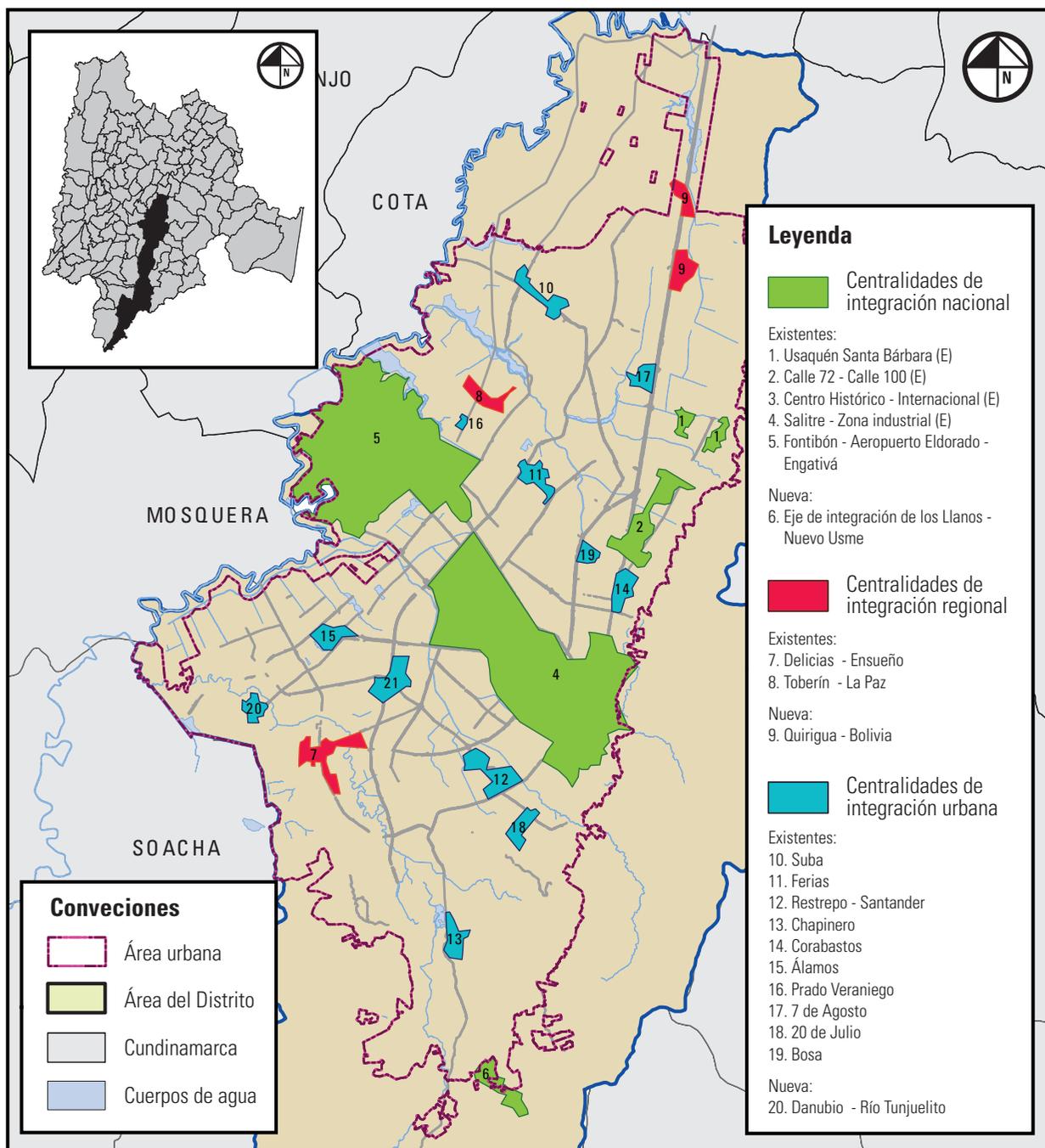


Figura 4. POT 2004: las operaciones estratégicas, principal mecanismo para implementar la red de centralidades. Fuente: modificado de la SDP 2006.

de criterios y con diferentes funciones. Requerían de directivas especiales para cada una de ellas: promoción de servicios globales (Usaquén-Santa Bárbara; Avenida Chile-Calle 100), localización de equipamientos urbanos (Suba; Las Ferias; Restrepo-Santander), creación de centralidades especializadas como una gran plataforma para la exportación (Fontibón-Aeropuerto Eldorado-Engativá),

conformación de un parque tecnológico llamado “anillo de la innovación” (Salitre-Zona industrial), planeación de áreas logísticas y de servicios especializados para el manejo de productos procedentes de las regiones (Eje de integración Llanos/Nuevo Usme; Delicias-Ensueño).

Cambiando el sentido de la “integración” en la concepción de centralidades de Jordi Borja (2003), las

centralidades fueron consideradas como “centralidades de integración” a tres escalas: internacional y nacional, regional y urbana (figura 4). El objetivo de las centralidades era la conexión de la ciudad con otros espacios, más no la polarización de zonas urbanas para disminuir la dependencia de las periferias al centro. Así, desaparecieron del modelo territorial las centralidades zonales y secundarias, que quedaron relegadas a un nivel inferior de planeación. Además, la figura del centro expandido fue eliminada y remplazada por la identificación de tres centralidades de integración nacional e internacional: Centro Histórico-Centro Internacional, Avenida Chile (Calle 72)-Calle 100 y Usaquén-Santa Bárbara. El objetivo de los planificadores era frenar los procesos de desplazamiento de las actividades de carácter central hacia el Norte, que, según Carmenza Saldías, tendían a “matar el centro tradicional, a vaciarlo de sus fuerzas vivas”. Desde entonces, se trataba de preservar el centro tradicional de la competencia de las áreas de centralidad del Norte, al dinamizarlo tanto demográficamente como económicamente. Otro objetivo territorial era potencializar el eje centro-aeropuerto como nuevo eje estratégico a escala metropolitana, mediante la identificación de tres centralidades a lo largo de su recorrido: Centro Histórico-Centro Internacional; Salitre-Zona industrial y Fontibón-Aeropuerto Eldorado-Engativá.

Este patrón de centralidades urbanas evidenció la fuerza tomada por el discurso de la competitividad en Bogotá, desde la creación del Consejo Regional de Competitividad en el 2001. La noción de “centralidades de integración”, manejada en la revisión del POT del 2004, respondía directamente a la exigencia de competitividad, en tanto que perfila las centralidades como lugares mediante los cuales se proyecta la ciudad en la economía global. Se construyó un nuevo dispositivo de planeación que destacaba algunos espacios como estratégicos (y ya no prioritarios) y, por lo tanto, legítimamente beneficiarios de un trato diferencial (más inversiones para los más competitivos) mediante la formulación de Planes de Ordenamiento Zonal y Operaciones Estratégicas. El POT del 2004 disociaba la planeación de centralidades y la búsqueda de la equidad territorial, siendo esta una orientación predominante en el POT del 2000.

En este marco renovado, los Planes Maestros debían considerar las cuestiones de equidad social y territorial. Los cuatro Planes Maestros de Equipamientos Colectivos —Educación (PMEE), Cultura y Turismo (PMEC), Recreación y Deporte (PMEDYR), Bienestar Social (PMEBS)—, el Plan Maestro de Espacio Público (PMEP) y el Plan Maestro de Movilidad (PMM) debían

estar explícitamente articulados para contribuir a la formación de ‘nodos’ definidos como concentraciones de equipamientos públicos con alto grado de accesibilidad que fomentarían la creación de ‘centros cívicos’ a escala zonal o vecinal. Aquí se encontraba la figura de las centralidades de menor escala, que estaban concebidas sobre la base de una prioridad a la inversión pública a nivel territorial, para estructurar, dotar, crear lugares colectivamente ‘significativos’ en los espacios residenciales, pero evitando la lógica del salpicado.

Si cada uno de los cuatro Planes Maestros de Equipamientos Colectivos se refería al establecimiento de un sistema de equipamientos⁴ articulados alrededor de ‘nodos’, su armonización resultaba, sin embargo, difícil. Por ejemplo, si el Plan Maestro de Espacio Público mencionaba de manera explícita que las áreas de intervención prioritaria para las operaciones de recuperación de los espacios públicos debían ser las centralidades —sin precisar la escala— el Plan Maestro de Movilidad adoptaba una perspectiva estrictamente sectorial: las lógicas territoriales de las inversiones en lo que se refiere a la red vial y a los transportes, no estaban articuladas con el modelo del POT, sino con la programación anterior de las entidades del Distrito (Instituto de Desarrollo Urbano-IDU y Secretaría de Movilidad). No se había diseñado una verdadera política de articulación de los Planes Maestros y, más allá, para construir el marco de la territorialización de las inversiones del Distrito (Beuf 2011a).

Al final, se puede afirmar que la revisión del POT (2004) estableció que a las centralidades de mayor escala correspondiesen objetivos de competitividad en el marco de una planeación territorial y que, a las centralidades de menor escala, correspondiesen objetivos de equidad en el marco de una planeación sectorial. Este modelo puso de manera explícita a la competitividad en el primer lugar. Se buscó consolidar la equidad en los procesos de producción de la ciudad mediante la aplicación de instrumentos de gestión del suelo —por ejemplo, mecanismo de repartición equitativa de cargas y beneficios en el marco de los planes parciales y recuperación de las plusvalías—, pero se desconoció la equidad territorial, en el sentido de actuar sobre la estructura urbana para

4 Estos sistemas tienen un nombre específico en cada uno de los cuatro Planes Maestros: PMEE: SUIEE (Sistema Urbano Integrado de Equipamientos de Educación), PMEC: RITC (Red de Infraestructuras Territoriales Culturales), PMEDYR (Sistema de Parques del Distrito y Sistema de Equipamientos Deportivos) y PMEBS: SUIE (Sistema Urbano Integrado de Equipamientos de Bienestar Social).

garantizar ciertos niveles de accesibilidad a los recursos urbanos desde las periferias.

El POT del 2004 se fundamentaba en un modelo de urbanismo neoliberal internacional, cuya regulación era reivindicada. Se basaba en la voluntad de transformar las reglas del juego urbano, mediante la aplicación de los instrumentos contemplados en la ley 388 de 1997 y la reflexión sobre la dimensión económica y social de la planeación. Este modelo gerencial pretendía cumplir con las exigencias del capitalismo internacionalizado y las solicitudes de las empresas multinacionales que deseaban implantarse en Bogotá. Implicaba cuestionar las anteriores prácticas urbanas y reconfigurar las relaciones entre los promotores inmobiliarios y el Distrito, por lo cual tropezó con los intereses inmediatos de los actores económicos locales poderosos y necesitó una reforma administrativa del Distrito, que se dio en 2005. Pero, perdió de vista la dimensión territorial de la planeación.

Evaluación del modelo territorial policéntrico y proyectos de revisión del POT (2007-2014)

En contraposición a los discursos mediatizados que elogiaban los éxitos de la ciudad con fines de marketing urbano (Martin et ál. 2007), la idea del fracaso del modelo territorial de metrópoli policéntrica del POT fue ampliamente difundida en el medio urbanístico bogotano interno desde finales de la década del dos mil. Se expresó en numerosas reuniones públicas y foros, por parte de actores económicos y organizaciones sociales, cada vez más implicadas y combativas en las instancias participativas. Estos discursos fueron corroborados por una serie de estudios de evaluación de las “centralidades” tal como fueron definidas en el POT (Alcaldía Mayor de Bogotá, SDP-UNAL 2007; Comité intergremial de Bogotá-Cundinamarca 2009). Se llegó a un consenso sobre el hecho de que la estructura territorial de Bogotá no presentaba un modelo de policentralidad equilibrado, tal como lo preconizaba el POT. Aunque nuevos espacios de centralidad se formaban en las periferias occidentales, noroccidentales e incluso las del Norte (Beuf 2012), el rasgo dominante seguía siendo la expansión de los espacios de centralidad según la modalidad de la continuidad territorial desde el centro tradicional hacia el Norte y el Occidente. No se habían cumplido los objetivos de descentralizar las actividades urbanas, descongestionar el eje de centralidad metropolitana Centro-Norte articulado al nuevo eje Centro-Occidente, desarrollar

polos económicos en otras partes del espacio urbano y acercar la oferta de bienes y servicios a los habitantes de las periferias.

Sin embargo, las metodologías científicas de estos ejercicios de evaluación, generalmente laboriosos, de ninguna manera garantizaban la neutralidad de los discursos, los cuales estaban influenciados por las representaciones de la ciudad que tenían los dirigentes políticos. Estas metodologías legitimaban la implementación de ciertas políticas ante los ciudadanos. Así, se identificaron tres grandes tipos de discursos urbanísticos sobre las centralidades, articulados a diferentes proyectos urbanos en términos ideológicos.

Por una parte, una primera visión reducía la figura de las centralidades del POT a un concepto vacío, en la medida que el crecimiento urbano habría provocado la expansión del centro metropolitano, pero no la formación de nuevas centralidades. Las definiciones y delimitaciones del POT no estarían sustentadas sobre un análisis suficientemente riguroso de las dinámicas urbanas para pretender que el modelo urbano se realizara de forma efectiva. La brecha bastante importante que surgía entre realidad y modelo dejaría caduca a la misma planeación. Adriana Parías, que dirigió el estudio SDP-UNAL, desarrolló esta visión que tiende a deslegitimar la figura de las centralidades como base del proyecto urbano:

En el estudio SDP-UNAL (2007), observamos que las zonas delimitadas por el POT no coinciden con los sitios de aglomeración de empleos. En 10 años, la actividad económica no estuvo localizada al interior de las zonas definidas como centralidad. Bogotá es, por consiguiente, monocéntrica: el centro se extendió de manera natural con el crecimiento urbano. No existen lógicas de sustitución de un centro por otro. Fuera del centro expandido, no existe una real concentración de actividad económica. Por otra parte, la entrada urbanística se basa en la identificación del papel de los hechos urbanos que generan, efectivamente, fenómenos de centralidad. Pero la capacidad de atracción de dichas zonas densamente pobladas es baja. Las centralidades que se observan allí son más de segregación que de integración. Hemos concluido que no se podía hablar de policentralidad en Bogotá. Definitivamente, la cuestión de la centralidad no es pertinente. Pero, por el contrario, las operaciones estratégicas son fundamentales en la perspectiva de la búsqueda de un equilibrio territorial. (Entrevista de abril de 2008)

La figura de las centralidades urbanas del POT que surgió de una planeación concebida por un pequeño

círculo de expertos, estaría, entonces, desconectada de las dinámicas económicas y no habría sido apropiada por las prácticas ciudadanas. Según María Mercedes Maldonado (entrevista de septiembre de 2008), los habitantes se apropiaron de la escala de las UPZ —como un nuevo horizonte del espacio cotidiano, a pesar de su carácter puramente artificial—, pero no de las centralidades. Sin embargo, las operaciones estratégicas eran percibidas como instrumentos de planificación fundamentales para dirigir las inversiones públicas y privadas hacia territorios —correspondientes o no a centralidades—, cuya especificidad en cuanto a sus funciones urbanas justificaba un manejo particular a escala de la ciudad. Para los defensores de este enfoque, el reto consistiría en redefinir el modelo territorial, teniendo más en cuenta las dinámicas urbanas reales y aprovechando la herramienta de las operaciones estratégicas para desarrollar todas las potencialidades de acción sobre los territorios, tanto para el desarrollo económico como para la justicia social y espacial.

Esta última orientación se puede percibir en el Informe del PNUD sobre el desarrollo humano y urbano de Bogotá que, a pesar de un enfoque más sectorial que territorial, preconiza que hay que sacar beneficio de las operaciones estratégicas previstas en el POT para introducir elementos de mixtura social, de usos y funciones en espacios emblemáticos, y luchar, de esta manera, contra la segregación, en términos espaciales y socioeconómicos (PNUD Colombia 2007, 21). Los defensores de este primer enfoque, sobre todo representantes de la administración y de los círculos académicos influenciados por los partidos Verde o Polo Democrático Alternativo, recomendaban la consolidación de un Estado regulador, que interviniera más directamente en los procesos urbanos. Para ello, no sería necesario realizar reformas político-institucionales, sino aplicar los instrumentos previstos por la Ley 388 de 1997, que limita el alcance del derecho de propiedad privada en nombre del interés colectivo.

La segunda visión encontrada en el medio urbanístico bogotano en esos años defendía la figura de las centralidades y el modelo territorial del POT, pero ponía en evidencia las numerosas fallas de la acción urbanística: el modelo sería bueno, pero el problema radicaría en la incapacidad de los poderes públicos para desarrollarlo. El reto consistiría, entonces, en adaptar las herramientas de planificación y de gestión del suelo a la realidad de las prácticas urbanísticas colombianas, para hacerlas más eficaces, más operativas. Los consultores contratados por la Cámara de Comercio preconizaron con fuerza este

discurso (Comité intergremial de Bogotá-Cundinamarca 2009). Así, después de haber mostrado hasta qué punto la figura de las centralidades del POT estaba lejos de las dinámicas territoriales de la capital colombiana, el informe del comité intergremial se concentró en demostrar que la espacialización de las inversiones públicas desde la adopción del POT no fue realizada en función del modelo territorial, sino de la reproducción de las antiguas lógicas sectoriales.

De manera que las fallas de la planeación urbana estarían vinculadas con la debilidad de los instrumentos del modelo de planificación: incapacidad de la política de renovación urbana para reorientar los procesos de densificación en torno a las centralidades, ausencia de articulación entre la planificación del transporte (sistema Transmilenio) y la planeación urbana en detrimento de las movilidades de escala zonal, insuficiencia del urbanismo reglamentario que no produjo las transformaciones urbanas deseadas y bajo avance de las operaciones estratégicas. Por sus críticas a la ineficiencia de la planificación, este segundo enfoque acarrearba la voluntad de transformar profundamente el dispositivo reglamentario y recomendaba adaptar la regulación de los procesos urbanos a las necesidades de los inversionistas privados: estabilidad del marco normativo, rapidez de los procesos administrativos, eficiencia de la inversión pública en los sectores de intervención, etc.

Se podía encontrar esta segunda opinión en los discursos de los urbanistas bogotanos peñalistas, de los políticos uribistas a nivel nacional —como Juan Lozano, ministro de Vivienda entre 2006 y 2009— y de los representantes de las empresas del sector de la construcción, a través del gremio Camacol. Todos deseaban flexibilizar los instrumentos de gestión del suelo implementados por la Ley 388 de 1997. Las operaciones estratégicas no les interesaban, puesto que se desarrollaban mediante instrumentos tales como el mecanismo de repartición equitativa de gastos y beneficios, que recorta las tasas de rendimiento de las inversiones. Los partidarios de este segundo enfoque enfatizaban, en cambio, en la figura de los macroproyectos de iniciativa nacional, que podían ser adoptados en ese entonces sin la aprobación de las municipalidades e, inclusive, en contradicción con los POT municipales.

Fue posible identificar un tercer enfoque sobre el papel de las centralidades urbanas en el ordenamiento territorial de Bogotá, el cual surgía de los movimientos sociales. Los diferentes espacios de participación —audiencias públicas, mesas redondas, foros— también fueron lugares

en los que se evaluó el modelo territorial del POT. Allí se produjeron discursos, en general, bastante críticos. El Consejo Territorial de Participación Distrital —en adelante, CTPD—⁵ obró por su estructuración y visibilización. Para el CTPD, el reto consistía en superar los enfoques exclusivamente físicos (POT del 2000) o socioeconómicos (POT del 2003) de la planeación urbana para construir un ordenamiento territorial fundado en la equidad y en la ‘construcción social del territorio’, es decir, para una planificación participativa que respetara las formas de apropiación y ocupación del territorio por parte de las minorías y que preconizara la inclusión en contra de la segregación. Para el CTPD, se debían consolidar “centralidades para permitir un acceso equitativo a los equipamientos, servicios urbanos y fuentes de empleos que contribuyan a estructurar las zonas de mejora integral” (CTPD, 2010, 113). Se recalca que la figura urbanística de las centralidades nunca estuvo asociada con los programas de mejora integral de los barrios, mientras que allí se observaba una demanda por parte de la sociedad civil para el ordenamiento de centralidades de proximidad.

Por otra parte, el CTPD subrayaba la complejidad de los conflictos sociales territoriales que surgían de los procesos participativos desarrollados con relación a las operaciones estratégicas Centro, Usme y Aeropuerto. La ejecución del proyecto de centralidades del POT era, por lo tanto, sinónimo de conflictos para esta instancia de participación ciudadana. Las centralidades planificadas según criterios de competitividad eran fuertemente criticadas a causa de los impactos sociales que generaban —expulsiones con bajas tasas de indemnización— y que, hasta entonces, “habían quedado sin respuesta” (CTPD 2010, 49). Por consiguiente, desde la sociedad civil, en el 2010, provenía a la vez una crítica y una demanda de centralidades: una demanda de centralidades basadas en principios alternativos a los del POT.

El proceso de revisión del POT —que inició oficialmente en el 2009— fomentó numerosos espacios de participación, con algunos logros, pero también con

muchas limitaciones (Duque Franco 2010). La Secretaría de Planeación Distrital trabajó durante 2009 y 2010 a la formulación de un diagnóstico (*Expediente Distrital*) y de un proyecto de acuerdo para un nuevo POT. Estos documentos, publicados, no fueron adoptados debido a la incertidumbre del final de este mandato marcado por la destitución del alcalde Samuel Moreno, involucrado en un escándalo de corrupción. El *Expediente Distrital* trataba de manera muy rápida el modelo territorial de centralidades y retomaba muchos de los argumentos del informe del comité intergremial: el desarrollo de centralidades no se pudo difundir en el espacio urbano y el objetivo de disminuir la dependencia al centro expandido no se cumplió. Asimismo, hacía hincapié en la baja ejecución de las operaciones estratégicas, debido a su desarticulación con los planes zonales que las deberían reglamentar.

En fin, el carácter operacional de la planeación urbana bogotana estaba fuertemente cuestionado, sin que aparecieran propuestas claras para sobrepasar esta situación. Sobre la base de este diagnóstico, se redactó un proyecto de acuerdo para un nuevo POT que desconoció totalmente los ejercicios de participación ciudadana y que fue elaborado por un pequeño grupo de expertos y funcionarios, que intentaban cumplir con una meta mientras que se había perdido toda legitimidad política. Este proyecto definió una ‘Estrategia de Desarrollo Espacial’, supuestamente más flexible que el ‘modelo territorial’ del anterior POT. Recuperaba muchos de los planteamientos del POT del 2000, ya que articulaba zonas urbanas —en el mismo estilo que las piezas urbanas—, ejes estratégicos y centralidades. La jerarquización y la especificación de los roles de cada centralidad en el modelo territorial fueron abandonadas, así como toda consideración sobre su papel social y simbólico. Se reducía el significado de las centralidades urbanas a un concepto normativo que regulaba los usos del suelo y los impactos de las actividades económicas existentes. Asimismo, las operaciones estratégicas fueron abandonadas y reemplazadas por una lista de proyectos urbanos por cada zona. La estrategia espacial de este proyecto se asemejaba, por lo tanto, a una nueva zonificación del espacio físico y distaba de toda planificación estratégica que integrara las dinámicas socioeconómicas. Finalmente, este proyecto de POT fue definitivamente enterrado en febrero de 2011, por decisión de la Corporación Autónoma de Cundinamarca de invalidarlo poco antes de las nuevas elecciones de alcalde, en octubre del 2011, ya que no respetaba la normatividad del proceso de revisión del POT.

5 El artículo 340 de la Constitución de 1991 crea, en todos los municipios de Colombia, unos consejos territoriales de planificación. El CTPD de Bogotá está conformado por representantes de las Juntas Administradoras Locales de cada localidad (ediles), de los sectores económicos, sociales, ecologistas, comunitarios y culturales, étnicos (afro-colombianos e indígenas), jóvenes y mujeres. Los miembros son nombrados por el alcalde de Bogotá. La principal misión del CTPD es contribuir a convocar y animar los procesos participativos y a dar un concepto sobre la formulación del POT y de los planes de desarrollo.

En enero de 2012, tomó posesión el alcalde disidente de izquierda Gustavo Petro, quien tenía un ambicioso programa de transformación de la ciudad, en todas sus dimensiones. En cuanto a su visión territorial, tenía dos grandes tipos de referentes técnicos-ideológicos: por un lado, los discursos ambientalistas que promocionaban un modelo de ciudad compacta, para frenar la expansión periférica y, por lo tanto, desarrollar la ciudad a partir de la densificación de los espacios centrales; por otro lado, la apuesta jurídica para consolidar la regulación de los procesos urbanos, en defensa de los instrumentos previstos por la ley de reforma urbana, la 388 de 1997, hasta la fecha muy poco utilizados en el país. Además de organizaciones sociales de base, su coalición de gobierno incluía tanto a los ambientalistas —que habían frenado las zonas de expansión urbana del primer POT en el 2000—, como urbanistas y sectores críticos que buscaban establecer mecanismos de redistribución de las rentas urbanas.

Sin embargo, esta visión de ciudad se quedaba limitada en cuanto a su entendimiento de la importancia de la forma urbana (dimensión paisajística) y de las prácticas socioespaciales (dimensión vivida): dos dimensiones fundamentales a la hora de concebir el rol de las centralidades urbanas en el proyecto de ciudad. En el 2013, Gustavo Petro expidió el Decreto 364, de Modificación Excepcional del POT (MEPOT). En este documento, la “estrategia de ordenamiento territorial” definía un modelo de ordenamiento territorial preciso en lo ambiental, estableciendo claramente cuáles eran las áreas protegidas, las áreas de importancia ecosistémica y los diferentes corredores ecológicos (Alcaldía Mayor de Bogotá 2013, 70 y 111). Pero, en los demás aspectos, la estrategia territorial no daba muchos elementos. Se mencionaba la existencia de centralidades, que se debían entender de acuerdo a una clasificación entre “áreas de actividad económica intensiva”, “áreas de integración” y “áreas de proximidad”, pero no se especificaba su localización.

De la misma manera, se reconocía la figura de las operaciones estratégicas como espacios donde implementar una coordinación interinstitucional, pero no se identificaron ni se caracterizaron. Se presentaba la “estructura funcional y de servicios” como una adición de diferentes “sistemas de equipamientos”, “de espacios públicos”, de “movilidad” y de “servicios públicos” sin que tampoco se previera su articulación en el territorio de acuerdo a un plan de territorialización de las inversiones. Estos elementos debilitaban la estrategia de ordenamiento territorial que, finalmente, se podía apreciar solo en los

anexos cartográficos⁶ como la conjunción de dos políticas territoriales: el freno a la expansión urbana a partir de mecanismos de protección al medio ambiente y la identificación de un “centro ampliado”, que cubría buena parte del espacio urbano, donde fomentar los procesos de densificación.

Allí, desaparecía de facto la planificación específica de la red de centralidades a lo largo del territorio urbano. Se buscaba, así, revertir el gradiente inverso de densidades desde las periferias al centro, situación responsable de agudos problemas de movilidad, pero consolidando el mismo “centro expandido”. La estrategia territorial del 2013 no tuvo en cuenta los aportes de las reflexiones de Molina en 1990 y no definió umbrales de densificación de las áreas céntricas que permitieran limitar los impactos negativos de la sobrecarga y congestión de los espacios céntricos: promovía, por así decirlo, una densificación a todo precio.

El mandato de Gustavo Petro también fue marcado por una gran incertidumbre debido al inconformismo y a la violencia de los ataques por parte de la oposición que lo quería destituir —y que lo logró durante 35 días, entre marzo y abril del 2014—. En este difícil contexto político, el Decreto 364 de modificación excepcional del POT fue suspendido por el Consejo de Estado, porque su expedición no había cumplido con las disposiciones legales. A pesar de no contar con un POT de referencia, el alcalde Gustavo Petro expidió en diciembre de 2014 el Decreto 562 que liberó las construcciones de gran altura al interior del perímetro del “centro ampliado”. Se autorizó la construcción de edificios de 12 pisos o más en barrios pericentrales que no contaban con la infraestructura vial y de servicios urbanos adecuada para este tipo de morfologías urbanas. De tal manera, se regresaba a una concepción exclusivamente normativa de la centralidad donde la densificación del espacio construido por iniciativa privada se imponía sobre cualquier reflexión en cuanto al papel social y funcional de las centralidades urbanas en un contexto metropolitano.

Las dificultades, incluso judiciales, de los alcaldes Samuel Moreno y Gustavo Petro llevaron a un giro político en octubre 2015 con la elección de Enrique Peñalosa, quien volvió a tomar posesión en enero de 2016, más de 15 años después de haber dejado el gobierno de la ciudad en 2001. Apoyado por el sector de la construcción

6 Para la cartografía de este modelo territorial, véase http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT_2020/Documentos/13_Est_Ordenam_DC.pdf.

inmobiliaria, defiende la opción expansionista de la ciudad, y una de sus primeras medidas como alcalde fue la revocación del Decreto 562 de 2014, que, si bien era ventajoso para algunas empresas constructoras, pequeñas y medianas, no beneficiaba a las más grandes, interesadas por inversiones de gran escala en las periferias de la ciudad, incluso más allá del perímetro distrital. Otro cambio en el modelo territorial basado en otra concepción de lo que deberían ser las centralidades urbanas.

Conclusiones

La elaboración colectiva de un modelo territorial no se realiza a partir de la construcción de consensos, tal como lo preconiza la planeación estratégica. El ordenamiento territorial y su traducción en la definición de un proyecto o modelo urbano —analizado aquí en su dimensión territorial a partir de la categoría de las centralidades urbanas—, es un ejercicio eminentemente político. El análisis de la concepción de las centralidades urbanas, entendidas como piezas maestras del modelo territorial, sacó particularmente a flote las tensiones entre diversas concepciones políticas del desarrollo urbano en distintos momentos históricos. Es en ese sentido que se debe entender la categoría de ‘espacio concebido’ propuesta por Lefebvre: un espacio pensado, abstracto, sobre el cual se proyectan valores, ideologías, representaciones sociales y políticas, tanto del modelo de sociedad como del modelo de ciudad imperante. Este espacio concebido orienta la acción espacial, pero el espacio concreto, vivido, le ofrece resistencias múltiples.

Durante todo el siglo XX en Bogotá, la categoría de centralidad —bajo diferentes formas y con diferentes nombres, influenciada por diversos modelos extranjeros— fue invocada como una respuesta a los problemas del mal-desarrollo, pero los discursos urbanísticos, mal adaptados al contexto local, han tropezado constantemente con la oposición de la sociedad y la impotencia del Estado. A lo largo de este recorrido histórico, identificamos varios modelos de ciudad que entraron en competencia: expansión o densificación, regulación de

los procesos urbanos o facilitación de las inversiones privadas, disminución de la dependencia de las periferias al centro o *laissez-faire*. Las tensiones expresadas en la manera de planear los lugares fácilmente pueden pasar desapercibidas si nos limitamos a un estudio demasiado global o sectorial de la planeación urbana.

Asimismo, encontramos que la planeación urbana nunca se redujo a la suma de proyectos de escala local: siempre estuvo soportada por un proyecto global, más o menos coherente, más o menos descrito y contemplado de forma explícita por los equipos dirigentes. Así, las centralidades como figura urbanística cobraron sentido en el marco de modelos territoriales globales: las funciones atribuidas a las centralidades urbanas tenían vocación a actuar sobre la estructura urbana. Por otra parte, en razón de su doble papel económico —de concentración e interconexión con las redes— y social —de promoción del acceso y del derecho a la ciudad, de cristalización de las prácticas e identidades urbanas—, las centralidades concebidas y, particularmente, las centralidades concebidas en red a escala de la ciudad en su conjunto, reflejaron los arbitrajes políticos efectuados entre los objetivos económicos y sociales de la planeación urbana, definidos en el marco del modelo neoliberal sobre la base de los principios de competitividad y equidad.

A pesar de estas evidencias, la importancia de la reflexión sobre la estructura territorial de la ciudad, en el marco de la planeación urbana, solo está percibida por unos pocos expertos. Es urgente volver a pensar la estructura territorial como un elemento clave para tratar muchos problemas urbanos —movilidad, equipamientos y servicios, pobreza, vivienda, etc.— y reforzar las herramientas de política pública para transformar la misma, en particular la coordinación interinstitucional y la territorialización de las inversiones públicas. Pero, esto debe adelantarse a la par que se permite que la ciudadanía se apropie verdaderamente del debate sobre qué territorio quiere a futuro, en términos estructurales a escala metropolitana y no solamente de manera puntual a escala local, como es ahora el caso en los distintos escenarios de participación ciudadana.

Alice Beuf

Doctora en Geografía Humana, Económica y Regional de la Université Paris Ouest Nanterre La Défense (Francia). Profesora asistente del Departamento de Geografía de dedicación exclusiva de la Universidad Nacional de Colombia-sede Bogotá. Investigadora asociada al Instituto Francés de Estudios Andinos - IFEA (UMIFRE 17-CNRS/MAEDI - USR 3337 Amérique Latine).

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2000. "Decreto 619 de 2000: por el cual se adopta el Plan de ordenamiento para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital." *Registro Distrital 2197 del 28 de Julio de 2000*. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3769>.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2004. "Decreto 190 de 2004: por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003." *Registro Distrital 3122 de junio 22 de 2004*. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935>.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2013. "Decreto 364 de 2013: por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004." *Registro Distrital 5185 de agosto 26 de 2013*. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=55073>.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1994. *Plan Estratégico Bogotá 2000: pacto para una ciudad competitiva con equidad*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, SDP (Secretaría Distrital de Planeación) - UNAL (Universidad Nacional de Colombia). 2007. *Las operaciones estratégicas y las centralidades urbanas del POT de Bogotá*, Contrato interadministrativo de cooperación entre el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Ardila, Gerardo. 2003. *Territorio y sociedad: el caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá*. Bogotá: Unibiblos.
- Beuf, Alice. 2011a. "Les centralités à Bogotá, entre compétitivité urbaine et équité territoriale." Tesis de doctorado en Geografía, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Nanterre.
- Beuf, Alice. 2011b. "Nuevas centralidades y acceso a la ciudad en las periferias bogotanas." *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* 40 (1): 147-178. doi: 10.4000/bifea.1663.
- Beuf, Alice. 2012. "Concepción de centralidades urbanas y planeación del crecimiento urbano en la Bogotá de siglo XX." Ponencia presentada en el *XII Coloquio internacional de Geocrítica: Las independencias y construcción de estados nacionales: poder, territorialización y socialización, siglos XIX-XX*, Bogotá, 7 al 12 de mayo.
- Beuf, Alice. 2013. "Entre competitividad e inclusión social: la producción de la centralidad en el Centro de Bogotá y sus impactos territoriales." En *Colombia: centralidades históricas en transformación*, editado por Alice Beuf y María Eugenia Martínez, 309-342. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI).
- Borja, Jordi. 1995. *Barcelona, un modelo de transformación urbana*. Quito: Programa de Gestión Urbana (PGU).
- Borja, Jordi. 2003. "Ciudad y planificación: la urbanística para las ciudades de América Latina." En *La ciudad inclusiva, cuadernos de la cepal n.º 88*, editado por Marcello Balbo, Ricardo Jordán, y Daniela Simioni, 81-104. Santiago: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Cooperazione Italiana.
- Borja, Jordi, y Manuel Castells. 1997. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Bordreuil, Jean Samuel. 1995. "De la densité habitantes aux densités mouvantes: l'hyper-urbanité, développement périphérique et mobilité." *Annales de la Recherche Urbaine* 6 (5): 5-14.
- Barco de Botero, Carolina, et ál. 1998. *Bogotá-Sabana: un territorio posible*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE)-Universidad de Los Andes, Cámara de Comercio de Bogotá.
- Busquets Grau, Joan. 1991. *Àreas de nova centralitat: New Downtowns in Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Capel, Horacio. 2005. *El modelo de Barcelona: un examen crítico*. Barcelona: Serbal.
- Castells, Manuel. 1972. *La question urbaine, textes à l'appui*. Paris: François Maspero.
- Clark, Colin. 1951. "Urban Population Densities". *Journal of the Royal Statistical Society* 114:490-496.
- Comité Intergremial de Bogotá y Cundinamarca. 2009. *Diagnóstico y recomendaciones para la revisión al POT de Bogotá*. Bogotá: Comité Intergremial de Bogotá y Cundinamarca.
- CTPD (Consejo Territorial de Planeación Distrital). 2010. *Hacia la construcción colectiva de un modelo de ciudad incluyente: desde un enfoque de derechos con perspectiva poblacional y de género*. Serie Documentos Consejo Territorial de Planeación Distrital. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Cuervo, Mauricio. 1992. *Localización de la actividad económica, el futuro de la capital: un estudio de prospectiva urbana*. Bogotá: Misión Bogotá Siglo XXI.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2005. "Censo general 2005." <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/poblacion-y-registros-vitales/censos/censo-2005>.
- Davies-Llewelyn, Weeks Forestier-Walker, y Peat Kates. 1974. *Plan de estructura para Bogotá, informe técnico sobre el estudio de desarrollo urbano de Bogotá, fase II*. Bogotá: DAPD.
- Del Castillo Daza, Juan Carlos. 2003. *Bogotá: el tránsito a la ciudad moderna 1920-1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- De Forn, Manuel. 2005. *Estrategias y territorios: los nuevos paradigmas*. Barcelona: Diputació.
- Devisme, Laurent. 2005. *La ville décentrée: Figures centrales à l'épreuve des dynamiques urbaines*. Paris: L'Harmattan.
- Duque Franco, Isabel. 2010. "Técnicos, ciudadanos y agendas privadas en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá." *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 14 (331).
- Dureau, Françoise. 2000. "Bogotá: une double dynamique d'expansion spatiale et de densification d'espaces déjà urbanisés." En *Métropoles en mouvement: une comparaison internationale*, editado por Françoise Dureau, Veronique Dupont, Éva Lelièvre, Jean Pierre Levy y Thierry Lulle, 81-91. Paris: Anthropos.
- Fernández Güell, José Miguel. 1997. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Gomà, Ricard. 1997. "Degradació, crisi urbana i regeneració a Ciutat Vella de Barcelona: una anàlisi políticoespacial." *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 30:65-92.
- Gouësset, Vincent. 2005. "Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá". En *Hacer metrópoli: la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*, editado por Vincent Gouësset, Luis Mauricio Cuervo, Thierry Lulle y Henri Coing, 132-136. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Harvey, David. 1989. "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism." *Geografiska Annaler* 71:3-17.
- Jaramillo, Samuel. 1986. *Evolución de la estructura de usos del suelo en Bogotá (1930-1982)*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- JICA (Agencia de Cooperación Internacional de Japón). 1996. *Estudio del Plan Maestro del transporte urbano de Santa Fé de Bogotá en la República de Colombia*. Bogotá: Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).
- Lefebvre, Henri. 1974. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos.
- Lulle, Thierry. 2004. "Bogotá: croissance, gestion urbaine et démocratie locale." En *Villes et sociétés en mutation: lectures croisées sur la Colombie*, editado por Françoise Dureau, Barbary Olivier, Olivier Pissot y Vincent Gouësset, 275-310. Paris: Anthropos.
- Martin, Gerard, Lorenzo Castro Jaramillo, et ál. 2007. "Bogotá: el renacer de una ciudad." Catálogo oficial de la exposición de Colombia en la *X Muestra Internacional de Arquitectura de la Bienal de Venecia 2006*. Bogotá: Planeta, Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC).
- Molina, Humberto. 1992. *Estructuras y tendencias de crecimiento*. Bogotá: Misión Bogotá Siglo XXI.
- Molina, Humberto. 1997. "Bogotá metropolitana en perspectiva: crecimiento y saturación." *Foro Económico Regional y Urbano* 7:65-82.
- Monitor Company. 1997. *Estudio de competitividad para Bogotá*. Bogotá: Fuerza Capital, Cámara de Comercio de Bogotá.
- Monnet, Jérôme. 1993. *La ville et son double: images et usages du centre, la parabole de Mexico*. Paris: Nathan.
- Montezuma, Ricardo. 2000. *Presente y futuro de la movilidad en Bogotá: retos y realidades*. Bogotá: Veeduría Distrital.
- Parias Durán, Adriana, y Antonio Luna del Barco. 2002. "Transporte y procesos urbanos en el siglo XX". *Cuadernos del CIDS Serie III n.º 423*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Peñalosa Londoño, Enrique. 2003. *Ciudad, igualdad y bienestar*. Discurso.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 2007. *Bogotá con desarrollo humano: avances, retos y oportunidades, informe de Desarrollo Humano para Bogotá*. Bogotá: PNUD.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sabatini, Francisco. 2003. *La segregación social del espacio urbano en las ciudades de América Latina*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Salazar Ferro, José. 2001. "¿Expansión o densificación? Reflexiones en torno al caso Bogotá." *Bitácora Urbano Territorial* 5 (2): 21-35.
- Saldarriaga Roa, Alberto. 2000. *Bogotá siglo XX: urbanismo, arquitectura y vida urbana*. Bogotá: DAPD.
- Secretaría Distrital de Planeación. 2006. *Las operaciones estratégicas y las centralidades urbanas del POT de Bogotá: propuesta metodológica*. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) y Universidad Nacional de Colombia.
- Soucy, Claude. 1970. *La crise des centres: orientation de la recherche*. Paris: Centre de Sociologie Urbaine.
- Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. 2006. "Manzanas Distrito Capital." *Mapas Bogotá*. <https://catastroenlinea.catastrobogota.gov.co/CatastroBogota/>.
- Zambrano, Fabio, Eugenio Gutiérrez Cely, y Julián Vargas Lesmes. 2009. *Historia de Bogotá: conquista y colonia*. Vol. 3: siglo XX. Bogotá: Villegas.