

CIUDADES

VOLUMEN 4

Samuel Jaramillo,
editor

Bogotá

en el cambio de siglo:
promesas y realidades



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general

Fernando Carrión

Coordinador editorial

Manuel Dammert G.

Comité editorial

Fernando Carrión

Michael Cohen

Pedro Pérez

Alfredo Rodríguez

Manuel Dammert G.

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Edición de estilo

Gabriela Chauvin O.

Impresión

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-10-0

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel.: (593-2) 2462 739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: marzo de 2010

Contenido

Presentación	7
Introducción: Bogotá, cambio de rumbo y nuevos alcaldes	9
<i>Samuel Jaramillo</i>	
¿Qué fue y qué será la Cultura Ciudadana?	33
<i>Paul Bromberg / Tatiana Gomescásseres</i>	
Vivir en Bogotá: estrategias y prácticas de movilidad residencial urbana	53
<i>Françoise Dureau</i>	
Bogotá: del transporte como política a la movilidad. Transformaciones culturales y espaciales	87
<i>Ricardo Montezuma</i>	
La planeación y la gestión urbanas a prueba de la movilidad espacial. Bogotá en los años 1990 y 2000	117
<i>Thierry Lulle</i>	
Descentralización territorial en Bogotá. El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas	167
<i>Alberto Maldonado Copello</i>	

Las diferentes expresiones del proceso de segregación en Bogotá	195
<i>Françoise Dureau / Andrea Salas Vanegas</i>	
Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana	221
<i>Óscar A. Alfonso R.</i>	
Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado	249
<i>Nicolás Cuervo / Samuel Jaramillo</i>	
Mercado informal de vivienda en alquiler y estrategias residenciales de los sectores populares en Bogotá	293
<i>Adriana Parías Durán</i>	
Los avances del proceso de implementación de los instrumentos de la Ley 388 de 1997 en Bogotá	337
<i>Juan Felipe Pinilla Pineda</i>	

Presentación

Lo urbano, entendido como una forma específica de organización socio-territorial, adquiere en la sociedad contemporánea especial relevancia en tanto, a inicios del presente siglo, cerca del 80% de la población de América Latina habita en ciudades. Las tendencias en las que se enmarca el proceso urbano, en donde las lógicas de globalización condicionadas, entre otros factores, por la consolidación de una nueva fase de acumulación territorial del capital, de una realidad mediatizada a través de sofisticadas tecnologías de la comunicación, y de un paradigma cultural de impronta posmoderna estructurado alrededor de la dicotomía global-local han determinado que el sentido de lo urbano se redefina desde una noción de concentración demográfica hacia la idea de estructuras socio-espaciales dispersas y fragmentadas.

Esta nueva concepción implica entender que, si bien la dinámica de la ciudad se genera a partir de un conjunto de relaciones entre diferentes sistemas, no es menos cierto que los flujos informacionales, a los que es inherente la denominada sociedad de la información, determinan una serie de nuevas articulaciones que configuran la emergencia de una organización supra-física, sobre la cual se redefinen los procesos sociales, políticos, económicos y culturales donde converge y se reproduce lo urbano.

En esta perspectiva, se vuelve necesario identificar desde el debate académico las distintas entradas teóricas del campo disciplinar de los estudios de la ciudad, con el objetivo de entender esta suerte de reescalamiento conceptual de la condición urbana, incorporando además una lectura transversal de carácter interdisciplinario que, más allá del hecho espacial per se, permita dar cuenta de la complejidad de estos procesos. El análisis

sis de la problemática urbana, en otrora enmarcado en el aspecto morfológico-funcional de las ciudades, ha incorporado –tanto teórica como metodológicamente– temáticas relacionadas con la interacción en el gobierno de la ciudad, la dialéctica cultural del espacio a través de la comprensión de los imaginarios urbanos, las implicaciones socio-políticas de la seguridad ciudadana frente a la violencia urbana, la movilidad sustentable y la gestión del riesgo –entre otros– como respuesta a los impactos ambientales en las estructuras urbanas, cuya interpelación permite construir una visión de conjunto del fenómeno urbano.

Producto de estas preocupaciones, la colección *Ciudades* surge como una iniciativa que busca dar cuenta de las principales transformaciones y lecturas existentes sobre las ciudades en América Latina. Cada volumen de la colección, bajo la coordinación de especialistas de cada ciudad, presenta una lectura panorámica sobre cada caso a partir de artículos de gran relevancia sobre diferentes temas: servicios públicos, vivienda, transporte, políticas públicas, entre otros. Los doce tomos que conforman la presente colección compilan –a manera de antologías– los trabajos de distintos autores y autoras internacionales de reconocida trayectoria en la investigación urbana. La colección en su conjunto permite, a partir de las distintas entradas desarrolladas, ensayar una lectura interdisciplinar de los procesos urbanos contemporáneos en las ciudades de América Latina, constituyéndose en una herramienta de consulta para la investigación y docencia académicas, así como también en material de referencia para el desarrollo de políticas públicas en el contexto de las ciudades.

Fernando Carrión M.
Presidente de la Organización
Latinoamericana y del Caribe de
Centros Históricos (OLACCHI)

Introducción: Bogotá, cambio de rumbo y nuevos alcaldes

Samuel Jaramillo*

Bogotá y su cambio de imagen

Si se mira con una cierta perspectiva la evolución reciente de Bogotá, se encuentra que en la última década y media la ciudad ha sufrido mutaciones muy notables, difíciles de prever unos años antes, y que se refieren a ciertos procesos –llamémoslos así– objetivos, pero que conciernen sobre todo a la forma como Bogotá es percibida.

A finales de la década de los años ochenta y comienzos de los años noventa, la representación que tenían los bogotanos de su ciudad no podía ser peor. En un estudio realizado sobre este aspecto (Jaramillo, 1998), se citan los siguientes textos periodísticos muy ilustrativos de la opinión predominante al respecto en esas fechas:

Los servicios públicos dejan mucho que desear. Su agua no pasa un examen en cualquier laboratorio respetable [...]. Una ciudad sin calles, con kilómetros sin asfalto, sin aceras, llena de huecos que la hacen intransitable, sin semaforización técnica... La delincuencia en Bogotá supera cualquier estadística. En hamponería, delincuencia común, asesinatos, robos, bombas, secuestros y atentados en general, nadie nos supera (Páez, 1993).

El mal genio, la neurosis, la grosería, el egoísmo, la indolencia, la agresividad y todos los pecados que inoculan las metrópolis deshumanizadas hicieron de nuestra bella capital un territorio huraño y perturbador (s/a, *El Tiempo*, 1992b).

* Economista y Urbanista. Profesor titular en la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes e investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) de la misma universidad. Correo electrónico: ejaramil@uniandes.edu.co

Las calles destrozadas, la inseguridad incontenible, el caos vehicular, la ausencia de autoridad, en suma, hacen de nuestra querida capital una pobre cenicienta de la que todos se apiadan y nadie le da la mano (s/a, *El Espectador*, 1992a).

Tenemos racionamiento de energía eléctrica. Por causa del invierno, falta de agua potable. Los hospitales sufren de escasez de recursos. La anarquía arquitectónica y la inseguridad llegan a extremos inconcebibles. Crecen la miseria y la segregación social. El tránsito vehicular es caótico, arbitrario (Santos, 1992).

Los males que se enumeran no eran imaginarios, y a pesar de que las percepciones al respecto tienen su propia lógica de construcción que aconseja no tomar estos enunciados literalmente como verdades, de hecho existen referentes que permiten afirmar que en realidad la ciudad atravesaba una fase crítica en muchos frentes. El mismo estudio destaca que la opinión generalizada era que el presente de Bogotá en ese momento era considerado claramente como más malo que el pasado. Y lo alarmante es que existía un fuerte sentimiento de que el futuro muy probablemente iba a ser peor. Entre las fuentes de estas dificultades, se destacaba que los mecanismos políticos conducían al nombramiento de dirigentes ineptos y de mala fe, algo que parecía muy difícil de modificar, y que la apatía, el individualismo, la falta de solidaridad de sus habitantes, impedían cualquier cambio de rumbo: en la medida en que estos rasgos se tomaban como idiosincrásicos, se concluía que eran prácticamente imposibles de cambiar.

En la última década y media esto parece haber mudado de manera radical, sobre todo para los observadores externos. Si a un bogotano de comienzos de los años noventa le hubieran dicho que en este corto lapso el manejo de su ciudad sería considerado como paradigmático, ejemplar, digno de ser imitado ya no solamente en el país, sino en la región y en el plano internacional, hubiera pensado que se estaban burlando de él. Y esto tan improbable es justamente lo que ha ocurrido. Se habla del “milagro bogotano”. En otros parajes se ve con mucho interés la manera como en Bogotá se han abordado problemas que en general parecen insuperables en las urbes latinoamericanas y se registra que en la ciudad se comienza a hacer avances significativos en distintos frentes. Algunos orga-

nismos multilaterales presentan a Bogotá como un modelo e invitan a replicar sus “experiencias exitosas”.

En lo que atañe a la movilidad, se ha introducido un ingenioso sistema de transporte masivo de buses rápidos llamado Transmilenio, que promete abrir el camino a una muy buscada y hasta el momento no encontrada opción que combine una eficacia razonable y costos accesibles para una ciudad en un país con un nivel incipiente de desarrollo económico. Lo que parecía una tendencia ineluctable al deterioro físico y social del centro de la ciudad —que había perdido el aprecio social de otras épocas y en el que se habían consolidado focos de patología social incontrolables— fue objeto de intervenciones gubernamentales muy visibles que parecen haber revertido esta “decadencia”. Se ha intentado combatir la aguda segregación socio-espacial, característica de las ciudades latinoamericanas, con inversiones apreciables de equipamiento cultural que parecen haber tenido impactos positivos muy visibles en Bogotá. Las finanzas públicas se recuperan de su trayectoria hacia la postración y esto se ha logrado con la movilización de contribuciones aceptadas de buen grado por los ciudadanos.

Algo que está implícito en este último señalamiento parece constituir la mutación más significativa: se observa un cambio muy nítido en los comportamientos de los habitantes. A partir de ambiciosos programas de Cultura Ciudadana que combinaron normas coercitivas, campañas de difusión de nuevos valores y peculiares métodos pedagógicos, los bogotanos han comenzado a mostrar conductas contrarias a aquellas de las que se quejaban los articulistas citados quince años atrás; se ha logrado restringir las rutinas más antisociales en el espacio público, se ha impuesto el respeto a las normas de tráfico e incluso restricciones relativamente severas al uso del automóvil privado, se observan pautas de uso racional de los servicios públicos, y la seguridad —que era una de las grandes precariedades de la ciudad— ha mejorado sensiblemente. Y para concluir, aunque de hecho tal vez sea lo más importante: ha resurgido un talante optimista, que hace pensar a los bogotanos que los problemas de su ciudad sí tienen soluciones, que para lograrlas cuenta la movilización de la voluntad colectiva y existe un sentimiento de pertenencia positivo de quienes habitan la capital colombiana.

¿Promesa cierta o espejismo?

Lo que acabo de presentar es la visión canónica de lo que ha ocurrido en Bogotá en los últimos años. Pero en el medio de la investigación urbana que tiene pretensiones de sistematicidad y de rigor, no faltan quienes relativizan esta percepción tan positiva. Algunos impugnan en lo fundamental este panorama al que consideran idílico y complaciente, que estaría ligado a un discurso propagandístico que entiende la gestión de la ciudad como la promoción de un producto en la competencia del mercado global de inversiones y de turismo. Otros señalan que es necesario hacer un panorama más complejo y matizado del asunto, establecer con precisión sus logros sin ocultar sus limitaciones, y de esta manera no caer en un discurso apologetico mistificador; concluyen que es necesario hacer esfuerzos de explicación rigurosa. Finalmente otros señalan que es crucial no perder de vista los fenómenos de largo plazo que siguen desenvolviéndose de manera subyacente, y que probablemente son más pertinentes para comprender las trayectorias estructurales; señalan que incluso en este nivel más profundo existen mutaciones más decisivas que estas variaciones tan visibles a las que ubican en un nivel de superficie.

En este volumen presentamos una selección de estudios sobre distintos temas del desarrollo reciente de Bogotá realizados por investigadores urbanos de trayectoria en nuestro medio, que responden a la lógica académica y científica, y que estamos seguros que será de gran utilidad para quienes quieran enterarse con rigor del desenvolvimiento reciente de la ciudad. En este texto introductorio presentaremos algunos de sus rasgos y sus objetivos. Sus autores tienen posiciones diversas con respecto al famoso “milagro bogotano”, que algunos expresan de manera abierta mientras que en otros esto aparece de forma implícita. Sin embargo, como esta noción de una mutación espectacular de Bogotá en los últimos años es algo tan difundido, hemos creído conveniente, a manera de referente contextual, presentar un breve y apretado recuento de la aparición y desenvolvimiento de los cambios a los que se alude en este discurso. Para que el lector pueda establecer los lazos de los textos en cuestión, haremos alguna mención a estas conexiones.

Circulan varias hipótesis sobre las raíces de las mencionadas mutaciones en la dinámica de Bogotá. Es claro que, como en todo proceso social,

es aventurado reducir su caracterización a unas pocas “causas” que desafortunadamente es lo que por lo general se hace con las llamadas “experiencias exitosas” que tienen el propósito de forjar recetas que puedan ser fácilmente replicadas. Pero para dar un eje a esta introducción, vale la pena revisar los factores que se discuten con mayor frecuencia como responsables de esta inflexión en la trayectoria de la ciudad.

En un escrito reciente, Alan Gilbert (2008) aborda esta pregunta y destaca las siguientes respuestas posibles: la primera de ellas es el cambio político que significó la reforma en el sistema de selección del gobierno local, pues inicialmente los alcaldes eran nombrados por el presidente de la nación y, a partir de 1988, son elegidos por voto popular. Se ha convertido en algo automático e incontrovertible la convicción de que existe una estrecha relación entre la eficiencia en el gobierno y la amplitud e inmediatez de la participación de los ciudadanos en la escogencia de los gobernantes. En este caso habría que matizar esta conclusión tan directa —concluye el autor— entre otras cosas porque la misma reforma se dio para todos los municipios colombianos y varios sondeos al respecto muestran que los resultados son muy disímiles. Un segundo determinante que se asocia al fenómeno que nos ocupa, según Gilbert, es la descentralización. También se ha tornado una verdad intangible considerar que el descenso en la escala de las decisiones las acerca a la ciudadanía y esto garantiza un mejor desempeño. En este volumen, Alberto Maldonado hace un balance sobre este proceso en Bogotá y concluye que la intensidad alcanzada por la descentralización es muy pobre y mal podría atribuirse a este factor las transformaciones en la ciudad. También menciona Gilbert como fuente de estas mudanzas la receta liberal de las privatizaciones. Tampoco parece ser algo definitivo en este caso. En la etapa previa, cuando la mayoría de las actividades y servicios públicos eran suministrados por organismos estatales, su funcionamiento era muy dispar: algunas de estas empresas eran ejemplos rampantes de ineficiencia, corrupción y clientelismo, como la que atendía el servicio de recolección de basuras o la empresa municipal de buses. Pero otras, las que se ocupaban de los servicios más importantes como la energía eléctrica, el agua potable y el alcantarillado y los teléfonos, eran empresas organizadas con capacidad de gestión y que habían alcanzado niveles de atención cercanos al cubrimiento universal. Las más ineficientes fueron privatizadas o liquidadas,

pero esto sucedió a finales de los años ochenta. De las otras grandes empresas, solamente se privatizó la distribución de energía eléctrica (el gas natural, que fue un servicio puesto en operación por esta época, también es atendido por una empresa privada). Pero el agua potable, el alcantarillado y los teléfonos siguen siendo suministrados por empresas distritales (municipales) a pesar de que se hicieron varios intentos fallidos por traspasarlas a particulares. Hay que decir que estas empresas distritales operaban desde hace bastante tiempo incorporando algunas prácticas de mercado, pero su lógica general era la de entidades oficiales y han seguido operando con relativa estabilidad.

Los alcaldes innovadores

Si estos elementos generales no parecen ser muy convincentes como fundamento de los cambios en Bogotá, o al menos no parecen ser suficientes por sí solos, existe otra noción a la que se alude con frecuencia: una combinación más o menos fortuita de circunstancias afortunadas desembocó en que, a través de los procesos electorales, se designaran una serie de alcaldes con calidades individuales excepcionales y que tenían ideas o propósitos que resultaron particularmente adecuados para el desarrollo de la ciudad. La continuidad en las políticas de sus antecesores que observaron estos alcaldes sucesivos se destaca como un rasgo crucial para la consolidación de sus logros.

Puede parecer algo casuística la idea de que estas transformaciones que se señalan como muy felices en la dinámica bogotana obedezcan a la acción deliberada de algunos individuos que se encontraron con circunstancias favorables, pero no deja de ser algo potencialmente plausible. No se trata aquí de dilucidar un asunto que puede ser complicado, pero utilizaremos esta referencia porque nos facilita organizar los hechos asociados a este fenómeno con una lógica histórica, o al menos, cronológica. Miremos entonces la sucesión de alcaldes de Bogotá durante la última etapa, y sus principales iniciativas que se identifican con los cambios muy visibles que ha experimentado Bogotá.

Jaime Castro (1992-1994)

El primero de esta serie de funcionarios que introdujeron cambios que generaron una inflexión en la dinámica de Bogotá, fue el alcalde Jaime Castro que rigió los destinos de la ciudad entre los años 1992 y 1994. No se puede decir que su trayectoria previa tuviera algún signo de ruptura con el pasado inmediato, pues el alcalde Castro tenía una larga carrera como político en uno de los partidos tradicionales, el Liberal, y fue elegido con sus votos y había desempeñado, entre otros altos cargos, el Ministerio de Gobierno nacional en una administración del Partido Conservador. Inesperadamente, durante su ejercicio como alcalde tuvo dos iniciativas novedosas que el tiempo mostraría que tenían gran importancia.

La primera fue una reforma de la estructura jurídico-administrativa de la ciudad, que debía ser aprobada por el Congreso Nacional y que el alcalde preparó e impulsó. Los siguientes aspectos de esta reforma fueron particularmente relevantes: a) Se replanteó la relación entre la administración ejecutiva central de la ciudad y el cabildo distrital, dando mayor autonomía a la primera, lo que vino a corregir una situación que entorpecía la operación del gobierno local, pues los concejales tenían la posibilidad de apoderarse parcialmente del manejo de los principales entes ejecutores de la ciudad, y esto se prestaba a prácticas clientelistas y de corrupción que hacía mucho tiempo se denunciaban pero que no podían ser erradicadas. b) La creación de una serie de institutos semiautónomos encargados de ciertas tareas específicas, lo que permitió potenciar la eficiencia en este campo. c) Se introdujo un esquema de descentralización que consistió en elevar la autonomía y la competencia de las veinte “alcaldías menores” en que estaba dividido el territorio de la ciudad, pero que previamente no tenían más funciones que las de enlace con la administración central. La reforma elevó estas jurisdicciones al rango de Alcaldía local, con un mandatario nombrado por el Alcalde Mayor de la ciudad, pero a partir de una terna propuesta por los ediles, integrantes electos de una especie de cabildo zonal que se creó, denominado Junta administrativa local. Estas entidades contaban con un presupuesto para ejecutar ciertas obras locales. Como se ha mencionado, en este volumen Alberto Maldonado hace un recuento y evaluación de la evolución de esta reforma.

Una segunda iniciativa —muy riesgosa en términos políticos— fue la de tomar el toro por los cuernos y enderezar las finanzas públicas de la ciudad que habían llegado a un punto de extremo deterioro. En las últimas décadas, los alcaldes, para eludir desgastes en este campo, habían sido cada vez más laxos en el cobro y recaudo de los gravámenes locales. Los bogotanos pagaban en impuestos locales sumas per cápita que eran alrededor de la mitad de lo que pagaban los habitantes de otras ciudades colombianas como Cali y Medellín. El alcalde Castro se aplicó a hacer efectivos los cobros de un gravamen municipal a las empresas (Impuesto de Industria y Comercio) que es muy importante en las finanzas de la ciudad y que los empresarios dejaban de pagar prácticamente sin sanciones y lo hacían con referencias absurdamente subvaluadas. Algo similar hizo con el otro gravamen local importante, el impuesto a la propiedad inmobiliaria (Impuesto Predial): su cálculo depende de los valores catastrales y estos se encontraban muy desactualizados, lo que implicaba, en una situación de un alto ritmo inflacionario, que los montos que se pagaban fueran irrisorios. Esto implicaba un círculo ciertamente vicioso: como los avalúos catastrales estaban desactualizados, los recaudos del Impuesto Predial eran muy bajos; pero la penuria fiscal del Distrito que de allí se derivaba le impedía emprender la costosa tarea de poner al día el catastro. La Alcaldía hizo una jugada ingeniosa pero arriesgada: conminó a los propietarios a que realizaran ellos mismos una estimación del valor catastral de sus inmuebles, con la advertencia de que si este cálculo no alcanzaba la mitad del precio comercial de los edificios, la administración impondría sanciones. El Distrito no tendría que hacer el enorme esfuerzo de calcular los precios de todos los predios de la ciudad, sino unos pocos, aquellos en los que con un método sucinto, o con la mera intuición, se detectara una estimación demasiado baja. Lo cierto es que la respuesta al “autoavalúo”, como se conoció el procedimiento, fue masiva, y los recaudos se multiplicaron muy sustancialmente de manera inmediata.

Castro se quejó de que estas tareas que finalmente logró cristalizar con un éxito apreciable implicaran para él un muy alto costo político en el largo plazo. Estima que se atrajo enemistades que han perturbado mucho su carrera política ulterior: aspiró en vano competir por la candidatura presidencial de su partido, también fracasó en una nueva precandidatura a la Alcaldía de Bogotá y algo similar le sucedió con otras aspiraciones.

Antanas Mockus (1995-1997)

La fractura más notable en la vida política de Bogotá la constituyó, sin duda, la elección del alcalde Antanas Mockus que fue designado para gobernar la ciudad entre 1995 y 1997. Él sí era un verdadero *outsider* de la política tradicional: académico, filósofo y matemático que nunca había ejercido un cargo político y que se había hecho conocido por la opinión pública por haber sido rector de la Universidad Nacional, en la cual realizó una gestión notable, pero también salpicada de incidentes insólitos. Se presentó a las elecciones para alcalde de manera independiente, sin el respaldo de ninguna formación política, enfrentando un candidato del Partido Liberal que tenía tradicionalmente las mayorías electorales en la ciudad y con un discurso difuso en que exaltaba la necesidad de romper con las prácticas clientelistas y con un fuerte acento antipolítico. Su punto central residía en introducir nuevas pautas de comportamiento colectivo a través de estrategias pedagógicas. Contra toda expectativa, su victoria en las urnas fue arrasadora.

El punto central de su gestión, en consonancia con los lineamientos de su campaña, fue un programa que denominó de Cultura Ciudadana, que apuntaba a hacer respetar normas de convivencia y cooperación, fundamentalmente en el espacio público a través de una combinación de acciones coercitivas que se planteaban como efectivas, campañas de sensibilización y de explicación del sentido de las normas y la movilización de la censura social para los trasgresores, y de aprobación y de ejemplaridad para quienes respetaban las reglas. Abarcó un gran número de frentes, empezando por aspectos aparentemente banales como el uso del cinturón de seguridad por parte de los automovilistas, el cruce de las vías por los peatones en las zonas designadas y otras similares. Ante el aumento preocupante de la congestión vehicular, introdujo un régimen de racionamiento de la circulación de los automóviles particulares en ciertos días de la semana. Uno de sus elementos destacados fue la noción de que las características físicas del espacio público inducen conductas de sus usuarios, y por ello se preocupó por hacer intervenciones puntuales sobre aspectos físicos con el fin de obtener “saldos pedagógicos”, según su terminología.

Logró una victoria de gran trascendencia ante una crisis puntual: durante su gestión hubo un accidente en el sistema de suministro de agua

potable de la ciudad que limitó seriamente la disponibilidad de líquido durante varios meses. La única manera viable de aliviar este impacto parecía ser una drástica reducción del consumo. La Alcaldía lanzó una gran campaña para convencer a los bogotanos de hacer ahorros del líquido, movilizandlo el sentido de solidaridad, pero también prohibiendo ciertas conductas con sanciones, en principio “pedagógicas” (se sometía a los infractores a asistir a sesiones donde se explicaba la política y se discutía los móviles e inconveniencias de las trasgresiones) y eventualmente pecuniarias. Los niños en los colegios fueron una muy eficiente correa de transmisión de estos mensajes y se organizaron brigadas de voluntarios animadores de la campaña. El resultado fue bastante auspicioso: el consumo se redujo en casi 25%, más allá de las metas iniciales, y lo que es más, la estigmatización de prácticas de desperdicio continuó una vez superada la crisis y lo mismo ocurrió con la reducción en los consumos. Cultura Ciudadana fue una de las políticas más visibles y aceptadas por la ciudadanía, que la siguen considerando como uno de los mojonos que dieron inicio a una nueva dinámica en la gestión de la ciudad. Su director, Paul Bromberg, reemplazó a Mockus como alcalde al final de su período, y presenta en este volumen, en conjunto con Tatiana Gomescásseres, una reflexión e interpretación sobre la concepción de estas acciones y sobre su evolución, que tiene un gran valor ya que el análisis de esta importante política es realizada por un testigo de excepción.

Una pauta muy importante que inauguró este alcalde y que será retomada por sus sucesores, consistió en que Antanas Mockus se preocupó de manera explícita por guardar una continuidad con algunas de las políticas importantes de su predecesor: en este caso se siguió con los esfuerzos por fortalecer las finanzas públicas. Se reanimó la Contribución de Valorización, un instrumento de financiación de obras públicas que consiste en cobrar a los propietarios de inmuebles urbanos cuyos precios presumiblemente se incrementen con la ejecución de una obra pública, parte de este aumento para pagar los costos de dicha obra. Se dice que esta contribución es particularmente equitativa, pues se cobra a los beneficiarios de la acción estatal, que por esa razón gozan de legitimidad incluso entre los mismos contribuyentes, por lo tanto, es de fácil cobro y, que en la medida en que no distrae recursos presupuestales de otros rubros, es una forma muy ágil de expandir la acción estatal en materia de obras

públicas. Esta herramienta, como algo más bien excepcional en América Latina, tiene una larga tradición en Colombia —más de ocho décadas— y en algunos períodos llegó a ser una fuente de ingresos fiscales muy importante. Pero había caído en desuso en parte porque también tiene vulnerabilidades y posibilidades de abuso, y a eso se había llegado en épocas recientes: su excesivo uso podía copar la capacidad de pago de los ciudadanos y en algunas ocasiones se utilizó como mecanismo de desplazamiento de grupos populares. La administración Mockus, siguiendo el impulso de su predecesor, recuperó esta herramienta intentando corregir algunas de sus limitaciones, como la de introducir nociones redistributivas y de capacidad de pago en los criterios de cobro, y afinando y ampliando las áreas de impacto de las obras. Con esta nueva versión de este mecanismo, se lanzó un programa de obras viales y de infraestructura que la ciudad requería con urgencia. Incluso la administración Mockus introdujo en lo fiscal una acción conectada con la dinámica de Cultura Ciudadana: propuso una contribución voluntaria de un 10% de los impuestos locales, destinada a una serie de programas específicos. Contra toda expectativa, fue acogida por un número significativo de contribuyentes y esto se ha mantenido en el tiempo.

Antanas Mockus llevó a los puestos directivos de la administración a un equipo conformado mayoritariamente por sus antiguos compañeros de la universidad, que compartían con él su trayectoria ajena a la política y al gobierno: su gestión combinó aspectos contradictorios, pues dieron ejemplo de transparencia y eficacia, aunque también de prácticas calificadas por muchos de tecnocráticas. En esta administración se preparó la privatización de las grandes empresas de servicios públicos, aunque la única de ellas con significación que efectivamente se llevó a cabo fue la empresa encargada del suministro de energía eléctrica que se completaría en el período del siguiente alcalde.

Enrique Peñalosa (1998-2000)

Enrique Peñalosa, quien había sido el contrincante derrotado por Mockus en la elección previa, resultó victorioso en la nueva elección y gobernó Bogotá entre 1998 y 2000. Significativamente esta vez no se presentó por

el Partido Liberal sino como independiente, y de alguna manera apareció como el candidato de continuidad (Mockus nombró en su gabinete algunos colaboradores de la campaña de Peñalosa). Peñalosa había venido aireando un proyecto para Bogotá, que aparecía muy crítico de las tendencias cada vez más fuertes que la capital evidenciaba sobre una cierta imitación del modelo urbano norteamericano de suburbanización y de *sprawl*. Empezó una fuerte campaña para controlar el uso indiscriminado del automóvil particular, continuó con el racionamiento de la circulación de los vehículos particulares e introdujo una serie de medidas adicionales que despertaron gran oposición. Decidió erradicar el hábito de los automovilistas de estacionar sus vehículos en los andenes reservados a los peatones y, para ello, construyó masivamente barreras físicas y endureció las multas y sanciones. Además promovió el uso de la bicicleta, construyendo vías exclusivas para este medio de transporte.

La realización estrella de esta administración —que le dio gran renombre dentro y fuera de la ciudad— fue la propuesta de un sistema de transporte masivo basado en una troncal de buses en una red vial confinada al que bautizaron como Transmilenio. Al igual que otras ciudades latinoamericanas, Bogotá se encontraba en una gran disyuntiva en materia de transporte: de una parte, era claro que el sistema de transporte público cuasi informal prestado por buses era caótico, incómodo, lento, generaba mucha congestión y era completamente inadecuado para satisfacer las necesidades de desplazamiento de una ciudad de casi siete millones de habitantes. Pero la técnica que aparecía como solución, un metro, era de un costo tal que la decisión de construirlo implicaba renunciar a otros gastos públicos muy necesarios, y de todas formas lo que se alcanzaría a construir con los recursos limitados, aún haciendo este gran esfuerzo, sería una red muy pequeña. No existía nada intermedio, las acciones de fondo se aplazaban y la situación se deterioraba cada vez más.

Transmilenio apareció precisamente como una salida con costos accesibles a las condiciones de la ciudad y con un poder de movilización muy apreciable. En realidad esta es una versión evolucionada de una larga exploración de adaptación de técnicas de transporte masivo al uso de los autobuses y que tenía importantes antecedentes en ciudades brasileñas como São Paulo y Curitiba, en Quito y la misma Bogotá. A partir de la observación cuidadosa de los metros, se llegó a la conclusión de que una

parte muy importante de su capacidad masiva de movilización rápida no se derivaba de atributos de los vehículos mismos, los trenes, que son la parte más costosa de esta tecnología, sino de otras dos circunstancias que se podían replicar con un sistema de buses: el uso de estaciones, que permiten que el pasajero adquiera sus boletos previamente y pueda abordar el vehículo en varias entradas sin perder tiempo en la cobranza, y el uso de vías exclusivas. El Transmilenio es un sistema que involucra fundamentalmente estas dos características, pero en lugar de trenes se usan buses de gran tamaño biarticulados, con estaciones, una red exclusiva superficial y un sistema de buses alimentadores. La capacidad de movilización en las horas pico puede llegar a la mitad de la correspondiente a un metro, lo cual contrasta con sus costos de infraestructura que pueden ser un décimo (en realidad, la primera etapa del Transmilenio —que era la menos costosa de construir— tuvo unos costos de alrededor de cinco millones de dólares por kilómetro, mientras que los cálculos para el metro son alrededor de cien millones de dólares por kilómetro). En una primera etapa se construyeron 46 kilómetros y en una segunda etapa, llevada a cabo en administraciones subsiguientes, se construyeron 63 kilómetros adicionales (en la actualidad se construye una tercera etapa de 49 kilómetros).

El impacto del Transmilenio fue muy importante. La velocidad de desplazamiento creció de manera acelerada: más del 50% con respecto al sistema previo de buses, y el sistema absorbió rápidamente una porción importante de los viajes, alrededor del 28%. Desde luego, existen controversias. En la construcción y gestión de esta obra se han cometido errores indudables: para apresurar la inauguración de la primera etapa durante el período del alcalde Peñalosa, se tomó una decisión en la construcción de las vías que resultó fallida y que se ha tenido que reemplazar a un alto costo; el sistema funciona con operadores privados y esta es una de sus innovaciones interesantes, pero muchos comentaristas señalan que los contratos de concesión, especialmente los iniciales, implicaron ganancias excesivas para los concesionarios. Algunas de sus críticas parecen surgir de su misma operación, que desde un cierto punto de vista puede calificarse de exitosa: en las líneas más frecuentadas, el sistema parece haberse saturado en las horas pico y los pasajeros se quejan de la congestión y el apiñamiento. En horas no pico —la manera de operar del sistema permite una dosificación del número de buses cuando la demanda

baja—, se dan períodos de espera muy largos y también hacinamiento. Esto ha hecho que el grado de aceptación del sistema entre los usuarios —que era muy elevado al comienzo— haya descendido de manera importante. Sin embargo, pocos dudan de que sea un salto cualitativo en el manejo de la movilidad en Bogotá. En este volumen, Ricardo Montezuma analiza las importantes mutaciones en materia de transporte, cuyo eje fue Transmilenio.

El alcalde Peñalosa se benefició de una circunstancia excepcional: la gran amplitud fiscal de la que pudo gozar su administración. Como se ha visto, sus predecesores se habían preocupado por sanear las finanzas de la ciudad y en este período se contó con los recursos derivados de la privatización de la empresa de energía. Esta Alcaldía emprendió una ofensiva de grandes inversiones físicas que han sido muy visibles.

Uno de estos frentes lo constituyó el centro de la ciudad. Aunque la necesidad de intervenir en el centro para revertir sus alarmantes tendencias era una preocupación de muchos años, las políticas al respecto se habían limitado a aspectos normativos y persuasivos con muy pocas repercusiones reales. Algunos aspectos eran críticos, en particular se había cristalizado un foco de degradación física y social, conocido como Calle del Cartucho, que concentraba la indigencia y el crimen en el cual incluso a la Policía se le dificultaba entrar y que se convirtió en el símbolo de la inseguridad en el centro y de su deterioro. El alcalde Peñalosa diseñó y comenzó varias inversiones ambiciosas de renovación radical del espacio público: una de ellas, el denominado Eje Ambiental, encargada a uno de nuestros mejores diseñadores, Rogelio Saltona, y que consistió en una remodelación de uno de los espacios más tradicionales del centro de la ciudad, la avenida Jiménez de Quesada, creando un espacio semipeatonal de casi un kilómetro en el corazón del centro, que incluye un hilo de agua que simboliza la memoria del río principal de la ciudad, que corre de manera subterránea por esa vía. En el núcleo del centro comercial tradicional, plétórico de vendedores ambulantes y estacionarios, se construyó una gran plaza que hizo continuidad con la obra anterior. Y en especial, en la propia Calle del Cartucho, que fue erradicada, se construyó un parque metropolitano de 18 hectáreas, la acción física más amplia en el centro por muchos años.

La Alcaldía también realizó obras de infraestructura y de espacio público en diferentes periferias, incluso las más pobres. Continuó el programa de construcción de grandes bibliotecas públicas en barrios populares, reconstruyó parques y alamedas peatonales en diversos lugares de la ciudad. Se realizó un programa de equipamiento remedial de áreas populares desarrolladas originalmente de manera clandestina, de “desmarginalización” como se denominó, que llevó redes, vías, espacio público a zonas muy desprotegidas de la ciudad. Se echó a andar una institución interesante de provisión de tierra urbanizada para la construcción de vivienda social, que se denominó Metrovivienda. Su operación ha sido de mucho menor alcance que las expectativas que despertó, en buena parte debido a que en su momento prácticamente no se combinó con medidas de gestión del suelo que en Colombia son un recurso importante, y en parte porque en su momento aún estaban en temprano desarrollo.

En esta Alcaldía se diseñó y aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial, un instrumento de gran importancia de planificación de la ciudad, contemplado por la, en ese entonces, nueva ley de reforma urbana, que permitió un horizonte de acción estatal de mediano plazo, diez años, y formas renovadas de urbanización y desarrollo físico.

Antanas Mockus (2001-2003)

Antanas Mockus volvió a presentar su candidatura a la Alcaldía de Bogotá y derrotó por un margen considerable a una candidata del Partido Liberal. Esta segunda administración puede caracterizarse como una gestión de consolidación, no solamente de su primer período, sino de muchas de las obras y programas emprendidos por su predecesor Enrique Peñalosa: su prurito de continuidad en los aspectos que este nuevo alcalde consideró positivos de su antecesor se resume en que en su gabinete incluyó en sus mismas posiciones a una buena parte de los funcionarios del gobierno precedente.

En este segundo período del gobierno de Mockus se continuó y, en algunos casos, se culminaron las obras que venían construyéndose. Terminó el Eje Ambiental y siguió invirtiendo en la cuantiosa inversión del Parque del Tercer Milenio. Construyó e inauguró la segunda fase de

Transmilenio. Terminó las bibliotecas públicas que conformaron una red. Le dio un giro a la política de Cultura Ciudadana, enrumbándola hacia la búsqueda de la convivencia, en lo que tuvo logros importantes alrededor de varios programas: uno de ellos de promoción del desarme, y un control a los horarios de los establecimientos de diversión nocturna.

Un elemento importante de su mandato consistió en que puso en marcha algunos de los instrumentos de gestión del suelo que habían tardado en implementarse, en parte por resistencias de distinto tipo. Bogotá tomó la vanguardia de utilizar la Participación en Plusvalías y el criterio de reparto equitativo de cargas y beneficios en los nuevos planes parciales. Juan Felipe Pinilla hace un análisis de esta experiencia en este volumen.

Luis Eduardo Garzón (2004-2007)

El siguiente alcalde electo para dirigir los destinos de Bogotá implicó una nueva sorpresa: a pesar de que había un candidato “oficial” muy fuerte, respaldado por el Presidente de la República que tenía una gran popularidad y una fuerza electoral considerable en la capital, y que tenía también el aval del ex alcalde Peñalosa, el vencedor fue su competidor Luis Eduardo Garzón, un ex sindicalista perteneciente a un nuevo partido de izquierda, que nunca había logrado resultados electorales de consideración en la ciudad. Este resultado fue un indicio de un aspecto que no fue bien percibido con respecto a la sucesión de alcaldes anteriores: la mayoría de los bogotanos resentía que sus desempeños tan conspicuos en obras y nuevas formas de operación de la capital no habían puesto la atención requerida a las condiciones sociales de los grupos populares. Luis Eduardo Garzón fue elegido fundamentalmente por electores de las capas de menores ingresos que votaron por él con la expectativa manifiesta de que este nuevo alcalde diera un giro al respecto e hiciera un énfasis en lo social. Sus contradictores tenían el temor de que con una gestión demagógica echara a perder muchos de los que se consideraban logros de los alcaldes anteriores.

24 El nuevo alcalde efectivamente puso un acento especial en programas de auxilio a grupos especialmente vulnerables y en la atención de reivin-

dicaciones populares amplias y tradicionalmente centrales en la agenda de estos grupos. Entre las acciones más visibles se destacó una campaña para combatir el hambre de los grupos más necesitados, pues las cifras mostraban que este flagelo, la desnutrición por insuficiencia de alimentos, una de las peores expresiones de la pobreza, era algo muy considerable en la población más pobre de la ciudad. Se llevó adelante un programa de alimentación de la niñez en las escuelas y de comedores populares. De otro lado, se adelantó un ambicioso programa de construcción de colegios oficiales, la mayoría de ellos con muy altos estándares de calidad para ampliar drásticamente la oferta educativa y avanzar en la cobertura que ha llegado prácticamente a una atención total.

Pero contra muchas expectativas y temores, el alcalde Garzón también se preocupó por dar continuidad a gran parte de los programas anteriores. Completó el Parque del Tercer Milenio y empezó la tercera fase del Transmilenio. Profundizó las campañas contra el porte de armas y contra distintos tipos de intolerancia, y adelantó dispositivos para articular la acción del Distrito Capital con los municipios de su entorno, pues la “metropolización” —un fenómeno que había tardado en manifestarse en el desarrollo de la ciudad— es un hecho cada vez más protuberante, que genera importantes desafíos para el manejo de esta urbe. En este volumen, Óscar Alfonso aborda algunos aspectos del proceso reciente de metropolización de Bogotá y de las políticas al respecto.

Samuel Moreno (2008-2011)

La última disputa electoral también tuvo un desenlace inesperado. El ex alcalde Peñalosa, que había adquirido un enorme prestigio nacional e internacional como un funcionario de calidad excepcional, decidió candidatizarse nuevamente y esta vez ya no por interpuesta persona, sino directamente, con el apoyo, además, del Gobierno nacional. Frente a él, el Polo Democrático Alternativo, el partido del alcalde Garzón, presentó como candidato a Samuel Moreno, hasta ese momento Senador de la República. No parecía muy auspiciosa esta última candidatura, especialmente por la calidad del rival y porque, en términos de política nacional, el oficialismo mostró tener un gran interés en recuperar la Alcaldía de la capital

de la República e hizo un gran esfuerzo por favorecer a Peñalosa. Pero el triunfo fue de Moreno, lo que pone de relieve, de nuevo, la dificultad de políticos como Peñalosa de infundir confianza en los grupos populares. Su bandera central, que parece haber sido decisiva en su victoria, también fue un poco inopinada: la constituyó la promesa de construir un Metro. Aunque no se presentaba como una alternativa al Transmilenio, en la práctica lo era, y pone de relieve la creciente insatisfacción con este último medio de transporte. Hasta el momento actual —finales de 2009—, el alcalde Moreno, una vez elegido, ha tenido un muy débil respaldo en la opinión ciudadana, tal vez influido por las muy considerables molestias que vive la ciudad en términos de movilidad, pues se han acometido simultáneamente una gran cantidad de construcciones y readecuaciones viales, especialmente la tercera etapa del proyecto Transmilenio.

Los textos en este volumen

El primer texto de este volumen, *¿Qué fue y qué será la Cultura Ciudadana?* elaborado por los investigadores del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, Paul Bromberg y Tatiana Gomescáseres (Bromberg dirigió el primer programa de Cultura Ciudadana en la primera administración de Antanas Mockus), quienes analizan los rasgos originales de esta política, sus presupuestos y sus medios de ejecución, y examinan su evolución y sus mutaciones tanto en la segunda administración de Mockus como en la Alcaldía subsiguiente de Luis Alberto Garzón y en otras ciudades colombianas en las cuales se han desarrollado réplicas. Se trata de un análisis muy pertinente de una política que por sus efectos positivos ha sido elogiada e imitada, pero no siempre comprendida a cabalidad.

En el texto *Vivir en Bogotá. Estrategias y prácticas de movilidad residencial urbana*, la geógrafa francesa Françoise Dureau analiza las pautas residenciales de los bogotanos en lo que se refiere a sus modalidades de acceso y localización. Apoyada en información amplia y rigurosa, la autora muestra que además de los determinantes tradicionalmente contemplados al respecto, como los costos de transporte y el ingreso, operan otros factores como las relaciones familiares y el ciclo de vida. Identifica esque-

mas complejos que articulan distintos elementos de orden demográfico, económico, ideológico, que constituyen prácticas reconocibles, óptica desde la cual es posible entender la movilidad como un elemento esencial de la estructuración del espacio urbano en la ciudad.

En su texto *Bogotá: del transporte como problema a la movilidad. Transformaciones culturales y espaciales*, Ricardo Montezuma analiza las profundas mutaciones que ha tenido la ciudad en materia de transporte, en lo cual defiende la tesis de que estos cambios van más allá de la utilización de nuevas formas técnicas y que responden sobre todo a una renovación en la concepción del problema: en los últimos tiempos, quienes han tenido las responsabilidades en esta materia en la ciudad han ampliado la noción de *transporte* como un instrumento, al de *movilidad* como una práctica que incluye más dimensiones y que pone en el centro de las preocupaciones al ciudadano. Con esta aproximación, el autor reconstruye las políticas de movilidad que incluyen las acciones encaminadas a transformar los valores y comportamientos de los ciudadanos y ciudadanas con respecto a la movilidad, dispositivos de regulación, promoción de formas alternativas de desplazamiento y nuevos medios de transporte como Transmilenio. Un atractivo de este texto es que conecta este análisis con la discusión de propuestas y temas que se debaten actualmente, como el proyecto de construir un Metro, un tren de cercanías y nuevos desafíos como el que implica la abrumadora proliferación de motocicletas en las calles de la ciudad.

Thierry Lulle en su texto *La planeación y la gestión urbanas a prueba de la movilidad espacial. Bogotá en los años 1990 y 2000* examina, de una parte, la transformación muy notable que ha tenido el manejo de la ciudad en lo respectivo a la planeación y la gestión, mostrando cómo de las concepciones estatistas y unilaterales se ha pasado a nociones más plurales y participativas, en las que la gestión, como dispositivo operativo de las políticas, ha tomado mayor fuerza con respecto a las visiones puramente prefigurativas de la planeación tradicional. Este análisis se hace desde un ángulo desacostumbrado pero muy elocuente: desde el punto de vista de la movilidad espacial, entendida no solamente como desplazamiento cotidiano (transporte) sino también como movilidad residencial.

El examen crítico de las políticas de descentralización en la ciudad –uno de los elementos que prometía ser más novedoso en la fase reciente del desarrollo institucional de la ciudad– es el objetivo del texto de

Alberto Maldonado *Descentralización territorial en Bogotá. El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas*. El autor examina cómo las medidas descentralizadoras tuvieron muchas dificultades en ser acogidas y por ello sus alcances fueron originalmente modestos. Pero además afirma que incluso sus avances más bien tímidos han sido revertidos en la práctica. El autor atribuye esto a elementos conceptuales de los gobernantes que desconfían básicamente de las virtualidades positivas de la descentralización.

Françoise Dureau y Andrea Salas Vanegas abordan el tema de la segregación socio-espacial en la ciudad en su texto *Las diferentes expresiones del proceso de segregación socio-espacial en Bogotá*. En la discusión de este tema, que ha ganado atención en las ciudades de la región, se ha adolecido de la falta de referentes empíricos precisos. En este artículo, las autoras se proponen contribuir a llenar este vacío, pues realizan un análisis que moviliza las cifras de los tres censos disponibles en su momento (1973, 1985 y 1993), que son tratados con un nivel de desagregación muy detallado. Ellas construyen indicadores de segregación y realizan diferentes ejercicios de análisis espacial que permiten tener una idea precisa del desenvolvimiento de este fenómeno y eventualmente posibilitan comparaciones con otras ciudades. Destacamos algunos aspectos de sus conclusiones: llaman la atención sobre la consideración de que la segregación es un hecho en cuyas manifestaciones la escala espacial es decisiva: uno de los elementos novedosos que ellas registran, es que con el pasar del tiempo parece existir un sostenimiento de niveles altos de segregación en la escala más alta, es decir que se mantiene la macrosegregación, pero se hace evidente una agudización de la microsegregación. La noción más expandida es que en las ciudades latinoamericanas el principal factor de segregación es el nivel de ingreso: las autoras lo constatan, pero encuentran que existen otras dimensiones con distribuciones espaciales muy desiguales, como la edad y el tipo y tamaño del hogar, lo cual enriquece la percepción de este fenómeno. También muestran algunos indicios incipientes de agrupación espacial de migrantes que comparten un mismo origen.

En su texto *Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana*, Óscar Alfonso examina la interacción cada vez más intensa de la capital colombiana con un entorno espacial bastante amplio. Por un hecho histórico más bien fortuito, la expresión administrativa de la

metropolización había tardado en manifestarse en Bogotá: a comienzos de los años cincuenta, un Gobierno militar amplió fuertemente los límites municipales de la capital (del Distrito Especial) involucrando los seis municipios contiguos. Por ello, la metropolización, entendida como la extensión de la interdependencia socio-espacial de la gran ciudad con núcleos periféricos políticamente independientes, aún antes de su fusión física, no tuvo una gran visibilidad durante mucho tiempo. Pero la ciudad ha seguido creciendo y ha rebasado sus límites administrativos: hoy en día esta es una circunstancia de gran importancia en la vida de la ciudad y genera muchas dificultades. El autor hace un análisis sobre este hecho interesante que involucra varios aspectos: los flujos migratorios residenciales entre la ciudad central y sus núcleos periféricos, los desplazamientos cotidianos sobre los que ahora se dispone de información y las pautas de localización de los establecimientos industriales.

La vivienda ha sido uno de los componentes urbanos menos tomados en cuenta en las políticas de los últimos alcaldes de la ciudad, en parte porque desde hace mucho tiempo los instrumentos para atender estas necesidades son del orden nacional. Solamente en épocas recientes las autoridades municipales comenzaron a desarrollar herramientas locales. Desde comienzos de la década de los años noventa, los gobiernos nacionales han adelantado una política de vivienda siguiendo rigurosamente los postulados liberales. Nicolás Cuervo y Samuel Jaramillo, en su texto *Dos décadas de política de vivienda apostando por el mercado*, realizan un balance de lo que han sido sus efectos en la capital colombiana. Sus conclusiones son muy críticas: el sector de la promoción que produce para la demanda solvente, sometido a las agudas oscilaciones del mercado, cayó en una de las crisis más profundas y prolongadas de las que se tenga noticia. El sistema de subsidios a la demanda dedica una porción muy limitada a estos rubros, no llega a los más pobres ni a los que no disponen de una vinculación laboral formal y sus productos son de un tamaño escandalosamente pequeño. La autoconstrucción informal se ha disparado y ha recobrado los niveles de cuando la ciudad tenía crecimientos demográficos muy veloces y muchos menores recursos en la década de los años setenta.

Precisamente sobre este tema de la informalidad, Adriana Parías hace una exploración sobre las prácticas habitacionales en su artículo *Mercados*

informales y estrategias residenciales de los sectores populares en Bogotá. Como lo indica el título, su punto de partida y al mismo tiempo su constatación, es que estas actividades no están al margen de las relaciones mercantiles y que, por el contrario, constituyen mercados que tienen ciertas peculiaridades. A partir de información primaria, el texto explora el mercado primario de venta informal de lotes y los mercados secundarios de alquiler de viviendas y de compraventa de viviendas usadas. Examina sus regularidades tanto en volumen de actividad como de precios y compara con los datos correspondientes de los mercados formales para grupos populares.

La legislación colombiana es muy avanzada en instrumentos que se ponen a disposición de los municipios para intervenir en el mercado del suelo y para su gestión. Dos leyes sucesivas, la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997 conocidas como *Leyes de reforma urbana*, y la misma *Constitución* de 1991, proporcionan estas herramientas. Pero su puesta en operación ha sido un proceso que ha enfrentado dificultades y que todavía está en camino, no solo porque se trata de afinar útiles que a veces requieren dispendiosos ajustes técnicos y operativos, sino también porque el espíritu de estas leyes tiene contradictores. Las últimas administraciones de Bogotá se han constituido en la vanguardia de este proceso de activación de estos instrumentos. Juan Felipe Pinilla analiza en su texto *Los avances del proceso de implementación de los instrumentos de la Ley 388 de 1997 en Bogotá* las potencialidades de estos elementos legales y la trayectoria que ha experimentado Bogotá en su implementación.

Bibliografía

- Gilbert, Alan (2008). "Buen gobierno urbano ¿evidencia de una ciudad modelo?", en: Alan Gilbert y María Teresa Garcés. *Bogotá: progreso, gobernabilidad y pobreza*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Jaramillo, Samuel (1998). "La imagen de Bogotá en textos de los años treinta y los noventa", en: Alberto Saldarriaga y Samuel Jaramillo. *Bogotá a través de las imágenes y las palabras*. Bogotá: Tercer Mundo Editores / Observatorio de Cultura Urbana, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Páez Escobar, Gustavo (1993). "Bogotá desvertebrada". *El Espectador*, 2 de enero.

Santos, Francisco (1992). "Señor alcalde". *El Tiempo*, 22 de noviembre.

S/a (1992a). "Un aniversario más". *El Espectador*, 6 de agosto.

S/a (1992b). "Bogotá: y todo sigue igual". *El Tiempo*, 3 de agosto.

¿Qué fue y qué será la Cultura Ciudadana?*

Paul Bromberg**
Tatiana Gomezcásseres***

Primer período: 1994-1997. El nacimiento de Cultura Ciudadana

Cultura ciudadana, estrictamente, no es un neologismo. Lo que tiene de nuevo es haber juntado dos palabras conocidas y sobresaturadas de significados y ambigüedades que, trabajadas en el contexto de una contienda política para la Alcaldía de Bogotá, consiguieron lo que se espera del lenguaje en la investigación científica, en la poesía y en la política: desatar la imaginación.

No fue una categoría académica para investigar algún aspecto de la vida de las sociedades o de sus gobiernos, lo que no constituye un pecado, pues las ideas para gobernar no piden licencia al mundo académico; y probablemente tampoco será una categoría académica, porque ya es tarde: no es usual que tenga éxito dentro de la academia el empleo de un término con códigos restringidos cuando ya se reconocen múltiples significados en los debates políticos.

* Publicado originalmente en: "Cultura Ciudadana en Bogotá, nuevas perspectivas". Edición con el apoyo de la Fundación TERPEL, la Cámara de Comercio de Bogotá, la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, FENALCO y CORPOVISIONARIOS. Bogotá, 2009. En 2008, el IEU de la Universidad Nacional, en convenio con la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, hizo una propuesta de formulario para la Encuesta Bienal de Culturas 2009. El documento conceptual que sustenta las preguntas del formulario tiene, en sus primeras páginas, una breve historia de las encuestas de Cultura Ciudadana. Esas páginas fueron la base de este texto. El documento se puede consultar en la página del IEU: www.institutodeestudiosurbanos.com

** Físico e Historiador de la Ciencia. Profesor e investigador en el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Ex director del Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) (1995-1997) y ex alcalde de Bogotá (1997). Correo electrónico: metafora_99@yahoo.com

*** Socióloga. Profesora en la Pontificia Universidad Javeriana. Miembro del grupo de investigación de sociología urbana del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Correo electrónico: tatiangomezcasseres@yahoo.es

Mockus venía trabajando como profesor de la Universidad Nacional en el tema de las transformaciones culturales, desarrollando sus nociones de “anfibio cultural”, y de la relación entre “ley, moral y cultura” como sistemas reguladores de las sociedades. Fruto de ello fue su artículo *Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura* (1994), único antecedente teórico estructurado de lo que después se llamó “cultura ciudadana”, aunque en ese trabajo no aparecen las palabras “ciudadano” o “ciudadanía”.¹ Intempestivamente, en ese mismo año aparece para Mockus la oportunidad de participar en la competencia política para la Alcaldía de Bogotá. En la campaña y en la redacción de su programa de gobierno, Mockus orientó sus reflexiones sobre ley, moral y cultura hacia el tema del comportamiento ciudadano y su relación con el desorden urbano, lo que “pegó” muy bien en una ciudad con una crisis profunda de autoimagen, promovida por la prensa, por el desorden físico y uso del espacio público y por la baja calidad y cobertura de los servicios públicos domiciliarios.² Ahí apareció la fusión entre cultura y ciudad. Es decir, el concepto original de cultura ciudadana nació *indisolublemente ligado* al contexto urbano. Se refirió inicialmente a dos cosas: 1) Autorregulación como regulación cultural en el marco de la hipótesis de ley, moral y cultura como sistemas reguladores,³ y 2) El propósito de lograr el acatamiento de las normas establecidas para el cotidiano *discurrir en una ciudad*.

Quedó entonces definida la Cultura Ciudadana como una política pública en la exposición de motivos del Plan de Desarrollo Formar Ciudad, así:

Cultura Ciudadana es el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia *urbana* y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos. Su propósito es desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que inciden di-

1 “Ciudadano” aparece una vez como “personas que habitan en...”. “Ciudadanía” adquirió relevancia en la política colombiana unos años después.

2 Bromberg (2005) caracteriza el desorden urbano que prevalecía antes de la “transformación de Bogotá”.

3 “Fortalecer la autorregulación ciudadana” sería, unos meses después, el propósito de la Cultura Ciudadana en el Plan de Desarrollo. Y se explicó repetidamente: autorregulación ciudadana era “un ciudadano regulado por otros ciudadanos”.

rectamente sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales y *urbanos* y cómo se relacionan entre ellos en cada entorno. Pertenecer a una *ciudad* es reconocer contextos y en cada contexto respetar las reglas correspondientes. Apropiarse de la *ciudad* es aprender a usarla valorando y respetando su ordenamiento y su carácter de patrimonio común (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1995: 464).⁴

En la exposición del Plan de Desarrollo, Mockus intentó explicar de qué se trataba el asunto al afirmar: “Cultura Ciudadana atraviesa todo el Plan”, y se explica la relación entre la cultura ciudadana y cada una de las prioridades del Plan. Entre los diversos espacios de socialización —se mencionan la familia, la escuela, el trabajo y los lugares públicos—, la exposición de motivos propuso los lugares públicos como el campo de acción propio de la cultura ciudadana. Cultura Ciudadana fue, entonces, un proyecto de gobierno urbano:

Parte de la cultura ciudadana se adquiere en la escuela, pero si no hay cambios rápidos en la cultura que mira a la calle, cualquier iniciación escolar se verá crudamente destruida en la experiencia cotidiana de la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1995: 36).

Si bien a instancias del Consejo Territorial de Planeación, la seguridad ciudadana se incorporó al Plan en forma de megaproyecto, Mockus sustentó desde el principio —y en la exposición de motivos de manera abundante— que Cultura Ciudadana era el programa de seguridad. La idea se constituyó en su sello ideológico como actor en la vida pública colombiana: acciones de autoridad, pero dentro de un contexto de deliberación sobre lo que entrañan las reglas y la necesidad de cumplirlas. Los logros de corto plazo se debieron al ejercicio de autoridad; el contexto legitimó este ejercicio y permitió augurar mejores resultados a largo plazo.

El tema de la seguridad es particularmente relevante dentro de la cultura ciudadana... [L]a baja capacidad para dirimir amigablemente conflic-

4 El resaltado es nuestro. Las citas del Plan de Desarrollo Formar Ciudad y de su exposición de motivos se harán de la reproducción íntegra de los textos que se encuentran en: <http://www.sdp.gov.co/www/section-192829.jsp> [consulta: septiembre de 2009].

tos, la debilidad del sentido del deber ciudadano y la limitada voluntad y capacidad de la comunidad para ejercer adecuadamente presión social, terminan expresándose en altos grados de intolerancia, amenazas y violencia (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1995: 35).⁵

En su artículo séptimo, el Plan formula la estrategia de todo el programa de Cultura Ciudadana:

Modificar ciertos comportamientos individuales y colectivos que rifien fuertemente con la vida social de la ciudad, a través de la autorregulación ciudadana, de la capacitación de funcionarios y del rediseño y construcción de algunos espacios urbanos en los cuales interactúan los ciudadanos entre sí y con los funcionarios (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1995: 4).

Buena parte de las acciones del programa Cultura Ciudadana durante su primer período se realizaron bajo la orientación del Alcalde Mayor (algunas simplemente con su conocimiento) y el diseño específico, la coordinación y la financiación estuvieron a cargo del Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT),⁶ el cual convocaba a las entidades involucradas en cada caso, a partir de seis líneas de acción:

- *Tránsito y transporte público*: cebras, cruces, cruces escolares, seguridad para motociclistas, parqueo, policía virtual, pares viales, calidad del servicio de taxis, uso de paraderos de bus en corredores viales.
- *Espacio público*: mobiliario urbano, publicidad visual, ventas ambulantes, adopción de parques barriales, alamedas feriales.
- *Aseo y servicios públicos domiciliarios*: horarios de recolección, barrer hacia adentro, zonas de alta afluencia de público, manejo de escombros, emergencia de Chingaza (ahorro de agua durante la emergencia por dificultades de suministro).
- *Imagen de ciudad*: creación del Canal Capital, placas esquineras de nomenclatura urbana, reencuentro con el espacio público (eventos al

5 Sin embargo, el Plan de Desarrollo no tiene una sola vez la palabra “vida”, que se reclamó más tarde como principal logro de su gobierno en Cultura Ciudadana.

6 Para facilitar la coordinación con las diferentes entidades, el director del IDCT hacía parte de 12 juntas directivas de las entidades distritales, algunas de las cuales presidía.

parque como *Rock al parque* que se lanzó en 1995 como parte de este programa, los “septimazos”, la infraestructura cultural como Maloka, entre otros.

- *Funcionario-ciudadano*: “formación de formadores” (nombre de los talleres que recibieron 3 mil agentes de la Policía Metropolitana). “De cada funcionario, un alcalde”, “ventanillas”.
- *Seguridad y convivencia*: las acciones dentro de este programa fueron encabezadas y diseñadas desde la Alcaldía Mayor y la Secretaría de Gobierno e incluyeron jornadas de vacunación contra el maltrato infantil, comisarías de familia, centros de conciliación y mediación y desarme voluntario, que tuvieron apenas una colaboración marginal con el IDCT. Otras acciones, como el comité de vigilancia epidemiológica, jóvenes en alto riesgo, “semilleros de convivencia” (espacios de deliberación que condujeron a una propuesta de reforma al *Código de Policía*, la “carta de civilidad”, en 1997, que apenas si se tramitó y “la ciudad al alcance de los niños” tuvieron colaboración más estrecha.⁷

En esta primera versión del programa, las acciones se fundaban en la estrategia de romper rutinas en contextos seleccionados (por ejemplo, mediante los mimos) para darle visibilidad a un comportamiento indebido frente a uno esperado y para combinar la autorregulación con una acción sistemática de las autoridades, más allá de sus tradicionales “operativos”.⁸ Esta estrategia partía del supuesto de que los comportamientos de los ciu-

7 Un resumen del proyecto de Cultura Ciudadana puede leerse en: *Seguridad, convivencia y cultura ciudadana*, elaborado por Paul Bromberg en calidad de Alcalde Mayor, como rendición de cuentas a la ciudad en un programa promovido por la Universidad de los Andes y la Cámara de Comercio, programa que más adelante se convirtió en *Bogotá cómo vamos*. El IDCT financió un proyecto de evaluación de todo el programa, que contrató con el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad Nacional; todo indica que no se cumplió con los objetivos establecidos. Liliana López Borbón hizo una evaluación del programa en comunicación *Políticas culturales orientadas al plano de la vida cotidiana: evaluación de las estrategias de comunicación del programa de Cultura Ciudadana* (Bogotá, 1995-1997), que se puede conseguir en la biblioteca virtual de la CLACSO. Bromberg hizo una interpretación de los resultados de esta gestión en Bromberg (2005), pero no hay evaluación sistemática de todo el programa. Antanas Mockus hizo una evaluación para el BID, comentada más adelante.

8 El director del IDCT y luego alcalde dieron a esta reforma de la acción de la Policía el nombre de “ingeniería de autoridad”; un cálculo sistemático de esfuerzos, costos y resultados esperados en la aplicación de la autoridad, la eficacia de las multas y el control.

dadanos y ciudadanas en el espacio público eran resultado de imitación, que origina patrones colectivos, más a la manera de la mano invisible de Adam Smith que como acciones colectivas. Para orientar sus acciones, el IDCT fundó el Observatorio de Cultura Urbana como una unidad científica cuyo fin era promover el estudio de las formas específicas de socialización urbana en Bogotá, y paralelamente estableció un grupo de investigación para el análisis de las situaciones que iban a ser objeto del programa. Bajo estas dos modalidades de investigación se hicieron muchos estudios y sondeos para diseñar los programas sobre bases ciertas.

Uno de los primeros estudios fue una encuesta realizada en 1995 sobre los comportamientos a los que aludía el *Código de Policía* vigente en ese entonces. Los resultados determinaron en buena parte la estrategia del IDCT. En efecto, para sorpresa del grupo gestor, resultó inmenso el consenso de los bogotanos acerca de los comportamientos a los que obliga el código en un sinnúmero de situaciones. Luego no se trataba de cambiar la *cultura* (en el sentido de actitudes, valores o justificaciones),⁹ sino de analizar y actuar sobre las circunstancias que producían comportamientos generalizados contrarios a la preservación del “orden público” (no en el sentido de espacios de violencia). Debido a esta forma de concebir el programa, al grupo de Cultura Ciudadana del IDCT se lo calificó como “ingenieros de la cultura”.

Inicialmente el IDCT diseñó sus intervenciones bajo un cronograma soportado en una cierta lógica administrativa y en sondeos sobre lo que los bogotanos consideraban como más problemático en el espacio público; más adelante, se descubrió que las crisis de la ciudad eran el momento clave para emprender acciones con buenas probabilidades de éxito, de manera que se combinaron ambas modalidades. Dos ejemplos: la crisis que sobrevino cuando en una reyerta entre taxistas uno de ellos disparó dando muerte al bebé con el que iba el pasajero, dio inicio al programa sobre el servicio de taxi Caballeros de la Cebra, que fue muy exitoso. Como segundo ejemplo, la crisis del agua dio origen al llamado de ahorro voluntario, quizás el esfuerzo de este tipo con mayor éxito en una gran ciudad.¹⁰

9 Es decir, patrones de respuestas a preguntas de la forma: usted por qué hace esto, usted por qué hace aquello.

10 Está por terminarse una tesis con muy buen acervo empírico sobre las estrategias para el ahorro de agua, ver Acosta, 2009.

El éxito de Cultura Ciudadana fue rotundo como imagen de acción de gobierno. El 97% de los encuestados a finales de 1997 opinó que programas de este tipo debían seguir realizándose,¹¹ aunque la dispersión de acciones no dejaba ver claramente en qué pedían continuidad. Vale la pena resaltar, en todo caso, que en el balance de fin de período, el gobierno puso en primer lugar el éxito en la reducción de homicidios. Cultura Ciudadana, un proyecto que había nacido con la idea de “ordenar” la ciudad, presentaba como balance una meta que no se anticipó, pero que terminó concentrando tanto la atención del alcalde como la de su inmediato sucesor.

El interregno y la segunda versión de Cultura Ciudadana 2001-2003

Antes de terminar su primer período, Mockus reformuló la cultura ciudadana para un contexto nacional. Volvió a las fuentes no específicamente urbanas de sus reflexiones previas y las nutrió de sus vivencias como gobernante al frente de acciones por la defensa de la vida, las que se promovieron directamente desde el despacho del alcalde. Esto empataba muy bien con la situación de un país con altos niveles de violencia, aunque en este contexto esa violencia no era del mismo tipo de la que se supuso que existía en Bogotá bajo el programa de Cultura Ciudadana; era una violencia claramente asociada con el narcotráfico, el paramilitarismo y la guerrilla. Resulta significativo que Mockus haya hecho su campaña a la Presidencia de la República concentrándose en los municipios de mayor tasa de homicidios y no en los de mayores tasas de desorden urbano. Tras su participación como candidato vicepresidencial, escribió *Armonizar ley, moral y cultura. Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997*,¹² un resumen de las acciones adelantadas durante el período en el marco de Cultura Ciudadana-

11 La encuesta fue ordenada a finales del período 1997, y sus resultados se dieron a conocer a comienzos del período siguiente. Fue realizada por Napoleón Franco, citada en Bromberg (2005). Se puede encontrar en:

<http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/observatorio/index.html>

12 Documento electrónico:

<http://www.iadb.org/sds/doc/2104spa.pdf> [consulta: septiembre de 2009].

na. El título y apartes del artículo pueden producir la idea de que las acciones de Cultura Ciudadana, en general, tuvieron impacto en la reducción de las tasas de homicidios:

Las acciones impulsadas por la Alcaldía durante los tres años contados a partir de enero de 1995, permitieron reducir la tasa anual de homicidios de 72 (1994) a 51 por 100 mil habitantes (1997), y de 25 a 20 por 100 mil la tasa de muertes violentas en accidentes de tránsito. Esto se logró con el desarme legal y el desarme voluntario y mediante control del horario del expendio de alcohol. También se redujo en más de dos tercios el número de niños lesionados con pólvora por la prohibición de fabricarla, venderla y usarla (Mockus, s/f: 1).

En efecto, los éxitos más notables en reducción de indicadores de violencia se consiguieron mediante acciones de autoridad. No se aconsejó a los consumidores no comprar pólvora, se prohibió su venta; la cantidad de homicidios en accidentes de tránsito no se redujo por una campaña de “no tomes alcohol”,¹³ pues es inútil enfrentar con campañas la gigantesca pauta publicitaria que promueve su consumo. El impacto se dio porque se diseñó un operativo cuidadoso, resolviendo todos los obstáculos legales y logísticos que hacían difícil el ejercicio de autoridad. Los conductores de automóviles, a través de las noticias, se dieron cuenta de que la autoridad sí estaba actuando. La reducción más importante de los homicidios culposos en accidentes de tránsito se produjo precisamente en el período en que se ejecutaron estas acciones. Por otra parte, si bien hubo un programa de entrega voluntaria de armas, todo indica que el mayor impacto lo produjo el desarme legal: a mediados de 1997, el alcalde expidió un decreto prohibiendo su porte; como resultado, durante los seis meses siguientes, la Policía decomisó una cantidad muy importante de armas de fuego.¹⁴ Ciertamente, como lo ha afirmado Mockus, las acciones se hacían acompañadas de una “comunicación intensificada” (Mockus, s/f), pero posiblemente esto impacta más al imaginario político que las justificaciones de los ciudadanos.

13 Aunque las campañas “Entregue las llaves” y “El conductor elegido” fueron notables por su eficacia, fue indudable el logro de la agencia de publicidad.

14 Por comunicación personal a uno de los autores cuando ejercía de alcalde, se decomisaron 30 mil armas de fuego (información sin comprobar).

Desde el punto de vista del gobierno de una ciudad, cada proyecto específico dentro de la prioridad de Cultura Ciudadana se justifica por sí mismo. Lo novedoso del programa Cultura Ciudadana fue la idea de incluir los distintos proyectos bajo un solo paraguas de acción pública, lo que pudo cambiar la imagen que los habitantes tenían de la ciudad (o de los demás)¹⁵ y de paso reforzó la disposición a modificar comportamientos en cada contexto en que se intervenía para mejorar el cumplimiento de algunas reglas. Durante todo el período, los gestores del IDCT señalaron que el mayor orden de la ciudad en el espacio público se desplazaría a otros contextos y produciría reducción en la violencia. Esto nunca se demostró y en este momento dudamos incluso que sea demostrable empíricamente.¹⁶ Y en efecto, este no es el argumento de Mockus. El conjunto de acciones de cumplimiento de reglas puede influir en los indicadores de violencia a través del empleo de la “comunicación intensificada” sobre lo moral y lo culturalmente aceptable, frente a lo legalmente válido:

Hacer cultural y moralmente válidas las prescripciones legales y combatir la justificación moral o la aceptación social o cultural de comportamientos ilegales fueron, en síntesis, el eje de la acción de la Alcaldía de Bogotá 1995-1997 (Mockus, s/f: 30).¹⁷

Esta orientación se hace definitivamente explícita en la versión de Cultura Ciudadana durante el segundo gobierno de Mockus, 2001-2003. Así, en el Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado* (2001-2004), el objetivo de Cultura Ciudadana se planteó como:

15 En Bromberg (2005), se menciona como el logro más importante del programa un cambio de la ciudadanía en la percepción que tenían sobre *los otros*: el 45% de los encuestados respondieron que el comportamiento de *los otros* sobre los bienes públicos de la ciudad había mejorado.

16 En el claroscuro de las demostraciones analíticas de las ciencias sociales, se puede “ver” cualquier relación causal. Una hipótesis afín con este corrimiento es la de las acciones sobre seguridad ciudadana de R. Giuliani en Nueva York, por la misma época de Cultura Ciudadana en Bogotá. Sobre la fuerte reducción de la criminalidad en Nueva York ha habido contrastes empíricos y precisiones sobre la política, que ponen bajo sospecha la eventual relación causal entre mayor orden en el espacio público y menores índices de criminalidad.

17 “Comunicación intensificada” puede entenderse en primera instancia a partir de los significados en el lenguaje natural: se trata de acompañar las acciones de gobierno con mucha discusión sobre los alcances de la ley y sus relaciones con la moral y la cultura. Mockus desarrolló ampliamente su idea acerca de los efectos de una comunicación intensificada en Mockus, 1999.

augmentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001: anexos, cuadro 6, objetivo 1).

Más que cumplimiento voluntario de normas, durante el primer gobierno se pensó en cumplimiento “no coactivo” y de ahí la importancia de la adecuación de contextos: facilitar el cumplimiento de reglas urbanas mediante el diseño adecuado del espacio público. Por supuesto, en el período 1995–1997 había programas en los cuales la estrategia se concentraba en la deliberación pública, o en público, sobre la racionalidad y la justicia de las normas¹⁸ en la protección de bienes comunes. Transformar patrones de justificación no era un objetivo en sí mismo. Tampoco era apropiado según el diseño de la primera versión de Cultura Ciudadana un programa como “Apreciar las normas y admirar lo bueno”, descrito en el Plan así: “[...] difundir las normas y propiciar su acatamiento voluntario, poniendo en evidencia su fundamento democrático” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001: 8), en el que una de sus metas fue el “incremento del número de personas que no *justifican* transgresiones a la ley” (resaltado nuestro).

El cambio de énfasis o de enfoque tuvo, entre otras, estas dos consecuencias: 1) Un énfasis muy fuerte en las acciones dirigidas a la conciencia mediante una “comunicación intensificada” que se haría principalmente entre el alcalde y los ciudadanos a través de los medios de comunicación. Algunas acciones se hicieron según el modelo siguiente: una decisión administrativa visible porque estaba fuera de la común, difundida por los medios, ponía a la ciudad en una especie de “tensión deliberativa”; por ejemplo, en la *Noche de las mujeres*, un momento en el cual el alcalde expidió un decreto pedagógico para que los hombres dejaran a las mujeres hacer su programa nocturno de un viernes, quedándose ellos en casa, uno de cuyos interlocutores fue el alcalde mismo y algunos miembros de su gabinete. La “comunicación intensificada” es una estrategia compatible con un estilo de gobierno, el de Mockus, lo que puede explicar en parte por qué ha sido tan difícil de exportar esa experiencia como modelo de política pública a

18 No de todas las normas, claro. Algunas normas que se aprueban por alcaldes y concejos son francamente ridículas. Ellas no pueden admirarse por ser “normas”. Esto siempre se tuvo en cuenta cuando se seleccionaban campos de trabajo en la Cultura Ciudadana del primer período.

otras ciudades. 2) Se diseñaron metas e indicadores relacionados con los patrones de argumentación y justificación.

En efecto, las acciones de gobierno se enfocaron en conseguir los cambios propuestos y para ello se creó un instrumento de medición, aunque no fue el único: la *Encuesta de cultura ciudadana*. Así, además de los indicadores tradicionales basados en medición directa de comportamientos (respeto al semáforo, uso de puentes peatonales, pago de tributos, reducción de homicidios, delitos de alto impacto) se estableció un grupo numeroso de indicadores del siguiente tipo:

- Porcentaje de la ciudadanía que *conoce y valora* las normas sobre ciclorrutas, cinturón de seguridad, cebras, usos del suelo, zonas públicas en urbanizaciones, protección de ríos, quebradas y humedales, contaminación auditiva.
- Nivel de *recordación* del impuesto predial, industria y comercio, vehículos.
- Porcentaje de personas que *siente aprecio* por las normas,¹⁹ justifica desobedecer la ley cuando es la única alternativa para alcanzar los objetivos, cuando es lo acostumbrado.
- Porcentaje de la ciudadanía que *no justifica transgredir* la norma sobre cruce por el puente peatonal, estacionar en zonas prohibidas, licencia de construcción, contaminación ambiental por industrias, contaminación auditiva²⁰ (resaltados nuestros).

Los resultados evidencian que estos indicadores/preguntas reflejan esta idea: se espera que algunas acciones de gobierno produzcan, directa o indirectamente, cambios (para bien, claro) en conocimiento, sentimientos y patrones de justificación, lo que produciría cambios en comportamientos.²¹

Estos fueron el origen y el sentido iniciales de las *Encuestas de cultura ciudadana*, que comenzaron en 2001 como medida de línea de base para una modalidad específica de un programa de Cultura Ciudadana: privilegiar la actuación directa sobre los patrones de justificación. La encuesta no fue tanto un instrumento para entender hechos socioculturales y orientar

19 Curiosa pregunta/indicador: ¿cuáles?

20 Estos indicadores se pueden consultar en: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

21 Un análisis sobre la eficacia de este modelo va más allá de lo que nos hemos propuesto en este capítulo.

políticas basadas en hipótesis sobre causas y efectos, sino para medir metas de un programa previamente concebido, y por consiguiente algo impermeable al resultado.²²

La segunda versión hacia la que evolucionó el concepto de cultura ciudadana tuvo otra consecuencia: su forma de concebir la cultura ciudadana resultó más afín a la visión tradicional (y espontánea) de las acciones posibles para promover el cumplimiento de reglas: las campañas publicitarias. Entonces, a partir de esta segunda versión del programa, la cultura ciudadana cautivó la imaginación de actores políticos y de sus asesores. El ciudadano como *urbanita* de la primera versión se esfumó para dar lugar a la construcción de ciudadanía, capacidad para dirimir conflictos por medios pacíficos, fortalecimiento de la democracia, formación de ciudadanos responsables y tolerantes que actúen con plena conciencia sobre la base de sus derechos y deberes, corresponsabilidad, ayuda mutua, capital social, convivencia pacífica. Ahora hay un “2019” de cultura ciudadana, no precisamente sobre desorden urbano —objetivo demasiado prosaico— sino para “construir ciudadanía”. El documento sobre cultura ciudadana que elaboró el Departamento de Planeación Nacional y que de alguna manera recoge esta nueva visión de la cultura ciudadana sin ciudades, dice:

Como su nombre lo indica, uno de los planteamientos centrales del objetivo [de la cultura ciudadana] es la construcción de ciudadanía; una ciudadanía con sentido de pertenencia, tolerante, capaz de concertar y cumplir acuerdos, y sobre todo, una ciudadanía responsable, que respete la ley y cumpla las normas de convivencia por voluntad propia y no solo por imposición legal. Así las acciones de cultura ciudadana pueden jugar también un papel preponderante en pro del cumplimiento de otras de las estrategias que componen este objetivo, a saber, país en paz, democracia y justicia (Departamento de Planeación Nacional, 2006: 1).

Esta idea de que todo es cultura ciudadana se refuerza con otra idea que ya circulaba y que va creciendo impulsada por muchos actores políticos

22 Esta afirmación no pretende desvirtuar las encuestas, sino entender su valor. Las metas y estrategias se fijaron antes de la encuesta. Enseguida se formulan las preguntas para encontrar la línea base. Y luego se vuelve a medir para verificar cambios en los porcentajes. La encuesta puede mostrar en qué temas hay que hacer énfasis para alcanzar la meta, y así se transforman algunos planes de acción. El modelo no se pone a prueba. Ahora, al exportar la encuesta a otras ciudades, se exporta también una idea sobre lo que es un programa de Cultura Ciudadana.

y académicos: aplicar la palabra democracia a todo: “democracia en lo público y en lo privado; democracia en la cama, en la casa y en la plaza”, como reza el eslogan feminista. Con este nuevo significado amplio de un término que se refería a un régimen de gobierno, la consolidación de la democracia dependía de la existencia de ciudadanos “democráticos” en un sinnúmero de contextos: desde el familiar hasta el planetario. La cultura democrática sería la expresión de la capacidad para concertar acuerdos; el principal acuerdo democrático sería la aceptación de reglas, independientemente de con quién y en qué contexto (Moncada, 2003).

Una de las herencias de Cultura Ciudadana: las encuestas

Como política pública, Cultura Ciudadana solo se ha hecho en Bogotá. Esta parece una afirmación exagerada, pero no lo es. Algunos alcaldes, considerando correctamente que entre sus competencias naturales está la de conseguir que los ciudadanos como productores y consumidores cumplan con un ordenamiento urbano que es complejo, tomaron de la primera versión los mimos, pero no la ingeniería de autoridad en un medio urbano (Bromberg, 2003),²³ y de la segunda versión la comunicación, entendiéndola como campañas en medios masivos para el cumplimiento de reglas, lo que no tiene nada de novedoso. Siempre se ha hecho. Lo que hizo Mockus en Bogotá durante su segundo período fue “comunicación intensificada”, y requiere un alcalde que esté dispuesto a esa deliberación permanente sobre las reglas.

A partir de 2004, los gobiernos de varias ciudades de Colombia y América Latina, seguramente motivados por la imagen de éxito que tuvo Bogotá, tomaron la idea de hacer cultura ciudadana, para lo cual adoptaron espontáneamente el modelo de la segunda versión, la cual requiere –además de los indicadores propios de la gestión de varias de las entidades– una encuesta sobre lo que sería “el estado de la relación entre ley, moral y cultura” de la correspondiente sociedad.²⁴ De tal modo que, a

23 Uno de los autores habló con varios alcaldes del período 1998-2000. Algunos de ellos señalaron su intención de adelantar un programa de Cultura Ciudadana, para lo cual ya tenían reservado algún dinero para contratar mimos. No tenían previsto más.

24 Esta forma de describir el objeto de la encuesta es nuestra.

partir de las encuestas de 2001 y 2003, se han realizado encuestas en Bogotá en 2005, 2007 y 2008, cada una de ellas acompañada de análisis que sustentaron las modificaciones: nuevas preguntas, reformulación de las que han estado vigentes, introducción de nuevos temas y descarte de otros. Varios documentos se han elaborado para sustentar conceptual y estadísticamente los temas, las preguntas y, claro está, la descripción o los análisis de los resultados de cada una de ellas. El siguiente cuadro resume las características de las cinco encuestas.

Bogotá: Encuestas de cultura ciudadana 2001-2008		
Encuesta	Formularios y cantidad de preguntas	Temas y cantidad de preguntas por tema
2001: Encuesta de conocimientos, actitudes y percepciones sobre cultura ciudadana en Bogotá Base: 3.038 personas mayores de 18 años	General (76)	Conocimiento, actitudes y percepciones sobre normas de tránsito (9); normas de espacio público, planeación y medioambiente (7); convivencia ciudadana (5); cultura tributaria (6), y seguridad (5). Conocimiento y percepciones sobre políticas distritales (4). Conocimiento actitudes y percepciones sobre oferta cultural, deportiva y recreativa del distrito (5); gestión de la administración distrital (5). La norma como acuerdo colectivo, expresión de valores cívicos, democráticos e instrumentos de convivencia (5). Actitudes y percepciones sobre la realización de acuerdos para la convivencia (13). Conocimiento y actitudes sobre derechos (5). Cultura democrática (5).
	1. Convivencia (82)	Conocimiento, actitudes y percepciones sobre normas de tránsito (8); normas de espacio público, planeación y medioambiente (10); cultura tributaria (4); convivencia ciudadana (8). Actitudes y percepciones sobre seguridad (6). La norma como acuerdo colectivo, expresión de valores cívicos y democráticos e instrumentos de convivencia (14). Actitudes y percepciones sobre la realización de acuerdos para la convivencia (14) y sobre derechos (4). Percepciones sobre identidad ciudadana, solidaridad y confianza (19).
	2. Política y democracia (103)	Interés y conocimiento sobre política (15). Valoración de la acción política (8). Confianza en las instituciones y en los procedimientos democráticos (10). Democracia participativa (7). Opiniones sobre la participación (5). Democracia representativa (48). Organización social (10).

	3. Arte y patrimonio (50)	Nociones sobre arte (2). Tradición (14); formación (3); consumo (9); información (17); Canal Capital (5).
2005: Tercera encuesta de cultura Base: 17.250 personas mayores de 13 años	1. Cultura urbana (118)	Conocimiento, actitudes y percepciones sobre normas de tránsito (8); normas de espacio público, planeación y medioambiente (9); cultura tributaria (5); convivencia ciudadana (7). Actitudes y percepciones sobre seguridad (11). Justicia (8). La norma como acuerdo colectivo, expresión de valores cívicos y democráticos e instrumento de convivencia (7). Actitudes y percepciones sobre la realización de acuerdos para la convivencia (9) y sobre derechos (19). Percepciones sobre identidad ciudadana, solidaridad y confianza (35).
	2. Cultura política (100)	Interés y conocimiento sobre política (18). Valoración de la acción política (13). Confianza en las instituciones y en los procedimientos democráticos (14). Democracia y Distrito (12). Democracia participativa (12). Opiniones sobre la participación (8). Democracia representativa (12). Organización social (11).
	3. Cultura, arte y patrimonio (87)	Resignificación (16). Apreciación (71).
2007: Encuesta binal de cultura Base: 6.065 personas mayores de 13 años	General (79)	Uso de la ciudad, pareceres y conductas (16). Interés en la política (20). Asuntos de actualidad (3). Derechos (13). Arte, patrimonio, cultura, eventos (17). Recreación, deporte y actividad física (10).
2008: Encuesta de cultura ciudadana Base: 3.115 personas mayores de 18 años	General (57)	Cultura Ciudadana en sentido específico. Sistemas reguladores del comportamiento. Movilidad. Tolerancia. Cultura Tributaria. Cultura de la legalidad. Seguridad. Acuerdos. Participación comunitaria. Confianza. Mutua Regulación o regulación social. ²⁵
Esta información no incluye las preguntas demográficas de cada cuestionario.		

25 El formulario de la encuesta 2008 no está subtitulado por módulos o temas; por ello, no se presenta el número de preguntas por tema. Los temas del formulario fueron tomados de: Corporación Visionarios por Colombia. Observatorio de Cultura Ciudadana (s/f).

A pesar de una general inspiración común, las encuestas tienen variaciones. En la encuesta de 2001, el marco conceptual de referencia fue la versión de cultura democrática. Era palpable para el equipo de gobierno de ese entonces que cuando se hablaba de Cultura Ciudadana como política pública, se hacía referencia a todas esas diversas formas de acción gubernamental que se realizaban para lograr que los comportamientos de los habitantes de la ciudad se acercaran lo más posible a “la ley”, o sea, a lo que el sistema político aprobaba como comportamientos esperados o deseables. La encuesta de 2003 se hizo al final del período administrativo para medir la variación de los indicadores planteados en 2001 y se aprovechó para ampliar el conocimiento de otros aspectos. Así, el Observatorio de Cultura Urbana definió variables de medición y precisó necesidades de investigación en tres líneas: a) Convivencia, b) Cultura política y c) Arte y patrimonio. La encuesta de 2003 respondió al propósito de profundizar los procesos de investigación y de dar a los mismos una mirada de largo plazo. Por ello se diseñaron tres formularios que (como indicamos en el cuadro sobre las encuestas) contenían un conjunto de indicadores para cada una de las líneas de investigación mencionadas.

Durante el gobierno de Luis Eduardo Garzón se realizó la encuesta 2005, que no se llamó de cultura ciudadana, sino de *cultura*, en la que se conservaron la mayoría de las preguntas hechas en las dos encuestas anteriores. Pero esta nueva medición no solamente tenía el propósito de medir los niveles de recordación y “aprendizaje” logrado por las campañas que se habían desarrollado antes en el marco de la cultura ciudadana; deseaba también ampliar y profundizar en el tema de la convivencia. Con algunas variaciones (algunas de nombre, otras de contenido) se mantuvieron los tres cuestionarios propuestos en 2003, así: 1) Cultura urbana, 2) Cultura política, 3) Cultura, arte y patrimonio. La modificación de algunas de las preguntas hechas en la encuesta de 2003 y la inclusión de temas nuevos²⁶ respondía a la intención del IDCT y del Observatorio de Culturas de medir otros aspectos de la convivencia urbana considerados centrales en su planteamiento político:

26 Aunque la encuesta de 2003 incluyó el tema de derechos con algunos indicadores. Por ser uno de los intereses centrales de la administración de Garzón, la encuesta de 2005 amplió significativamente el módulo sobre este tema.

tales como la apropiación y ejercicio de los derechos, la capacidad para la inclusión social de poblaciones y sectores desconocidos como actores legítimos en la diversidad cultural y los niveles de participación en la producción, circulación y disfrute de los bienes y servicios culturales hacia el logro de una “ciudadanía culturalmente activa”. El trasfondo conceptual reside en los avances hacia el fortalecimiento del sujeto democrático, autónomo, con conciencia de sus responsabilidades frente al cumplimiento normativo y con conciencia de la titularidad de sus derechos, quien, al hacer parte de lo público, se convierte en un “ciudadano culturalmente activo” (Senn, 2007).

La idea de formar un “ciudadano culturalmente activo” llevó al alcalde Luis Eduardo Garzón a fortalecer su interés en el tema de derechos ciudadanos. Por eso, la encuesta de 2007 —esta vez titulada *Encuesta bienal de culturas* y realizada al final de su gobierno—, se concentró, o por lo menos esa fue la pretensión, en:

focalizar en la indagación el tema de la apropiación de los derechos por las mujeres y hombres en Bogotá D. C. [ya que la] Administración Distrital ha encauzado muchos esfuerzos para el cumplimiento constitucional de los derechos económicos, sociales y culturales, entendiendo que la mejor garantía de los derechos fundamentales radica en permitir que sean gozados de manera constante y continua por todos los ciudadanos (Senn, 2007).

Esta encuesta tuvo también como antecedentes las encuestas de cultura ciudadana hechas en otras ciudades del país. La encuesta de 2007 se redujo a un solo formulario en el que se seleccionaron unas pocas preguntas consideradas representativas de cada uno de los módulos planteados en los formularios anteriores y se retomaron con modificaciones, algunas de forma, otras de sentido; se amplió el componente de derechos y se incluyeron algunas preguntas de violencia intrafamiliar hechas en el formulario de cultura ciudadana de Pereira²⁷ y otras sobre mutua regulación en los espacios colectivos, incluidas en las mediciones de cultura ciudadana hechas en Cali, Neiva, Santa Marta, Medellín, Ibagué y Barranquilla.²⁸

27 El formulario de la encuesta de Pereira fue elaborado por el equipo de Cultura Ciudadana del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional con la participación del equipo de gobierno de Pereira y habitantes de esta ciudad.

28 En estas ciudades se ha hecho la *Encuesta de cultura ciudadana* con un formulario reducido construido por la Corporación Visionarios por Colombia.

En efecto, a la producción de información sobre cultura y cultura ciudadana en Bogotá se suman las encuestas realizadas en otras ciudades del país. Hasta agosto de 2009, las ciudades diferentes a Bogotá que han hecho encuestas de cultura ciudadana son Yopal (2004), Aguazul (2004), Tuluá (2005), Pereira (2005), Medellín (2005 y 2007), Bucaramanga (2005), Cali (2006), Neiva (2006), Ibagué (2007), Santa Marta (2007) y Barranquilla (2008). Estas encuestas han sido contratadas por las secretarías de gobierno departamentales, los alcaldes municipales o distritales, las secretarías de cultura, las cámaras de comercio o el Fondo de Prevención Vial. La Universidad Nacional (Centro de Estudios Sociales), la Corporación Visionarios por Colombia y la Fundación Terpel son las instituciones que las han realizado.

En 2006 la Corporación Visionarios por Colombia –con base en los formularios hechos en 2001 y 2003 y en el formulario de cultura ciudadana hecho para Pereira– construyó un formulario corto que se ha perfeccionado en los últimos años. Este formulario está sustentado en el mismo enfoque de los formularios utilizados en 2001 y 2003 y contiene los indicadores mínimos para construir un panorama de cada uno de los temas a partir de los cuales se mide su versión de lo que es la cultura ciudadana. Este formulario se aplicó en Bogotá en 2008 y es el instrumento que mejor permite comparar estadísticamente²⁹ a Bogotá con otras ciudades, pues ha sido aplicado en Cali, Neiva, Medellín, Ibagué, Santa Marta, Ciudad de México y Belo Horizonte.

En general, el enfoque de las encuestas también ha estado relacionado con lo que cada alcalde o equipo de gobierno considera que debe ser un ciudadano. En el primer período, el Observatorio de Cultura Urbana y el equipo gestor dentro del IDCT realizaron muchas investigaciones, pero no una encuesta de este tipo porque el enfoque no era cambiar justificaciones. Adecuados mecanismos de incentivos positivos y negativos –incluyendo la “adecuación de contextos”– acercarían al ciudadano a la autorregulación, no entendida como “autorregulación moral”. Las encuestas de 2001 y de 2003 se inspiraban en un ciudadano “actuando según su propia conciencia, en armonía con la ley”, que “no justifica[ba] la transgresión de la ley”, que siente “aprecio por las normas”, que es tole-

29 Si bien este instrumento permite la comparación estadística, no por ello facilita la comprensión sociológica o antropológica de la cultura ciudadana de las ciudades, pues no cuenta con un conjunto de indicadores sobre la especificidad cultural de cada ciudad.

rante y por ello soporta vecinos muy diversos, y que hace un llamado cordial a sus agresores. El ciudadano de 2005 era “culturalmente activo” y el de hoy es un “sujeto de derechos”. Los instrumentos de este rico acervo de datos y enfoque, y los mismos datos, aún admiten mucha precisión y análisis.³⁰

Parecería conveniente conseguir un enfoque menos dependiente de la administración de cada momento, que piense más en el habitante urbano común, aquél que está constantemente en ejercicio del hecho de existir, que se mueve en ese océano de interacciones propias de la ciudad en nuestra forma particular de asumir tres aspectos clave de nuestra modernidad: la condición urbana, la democracia liberal y las relaciones económicas capitalistas.

Bibliografía

- Acosta, Omar (2009). *Adaptive urban water demand management for an uncertain world; a case study: innovative water demand management during supply crisis of Bogotá in 1997*. Berlin: Master of Science, Faculty for Forest and Environmental Sciences, Albert Ludwigs Universität, Freiburg. Documento inédito.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (1995). *Decreto 295 de 1995. Formar Ciudad*. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2001). *Decreto 440 de 2001. Bogotá para vivir todos del mismo lado*. Bogotá. Documento electrónico:
<http://www.sdp.gov.co/www/section-2092.jsp>
[consulta: septiembre de 2009].
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2003). *Líneas de base y metas de cultura ciudadana. Matriz de nivel de cumplimiento de compromisos*. Bogotá, octubre. Documento electrónico:
http://www.sdp.gov.co/www/resources/ccc_13_eph_matriz_nivel_cumplimiento_compromisos_bvlt_octubre_2003.pdf
[consulta: septiembre de 2009].

30 Una aproximación a la evaluación de las preguntas de los formularios 2001-2007 se hizo como parte de la revisión de las *Encuestas de cultura ciudadana* para la redacción del formulario de la *Encuesta bienal de culturas 2009*, propuesto por el Instituto de Estudios Urbanos. Se puede consultar en *Evaluación de encuestas previas*: www.institutodeestudiosurbanos.com

- Bromberg, Paul (2003). "Ingenieros y profetas", en: Observatorio de Cultura Urbana (eds.). *Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá*. Bogotá.
- Bromberg, Paul (2005). "¿Son perdurables los cambios en Cultura Ciudadana? Las huellas de Cultura Ciudadana", en: Cámara de Comercio de Bogotá. *Bogotá: un evento, una década*. Bogotá.
- Corporación Visionarios por Colombia. Observatorio de Cultura Ciudadana (s/f). *Sobre el formulario de cultura ciudadana*. Bogotá, inédito.
- Departamento de Planeación Nacional (2006). *Documento 2019. Visión Colombia, II Centenario. Fomentar la cultura ciudadana*. Bogotá.
- Mockus, Antanas (1994). "Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura". *Revista Análisis Político*, 21. Bogotá, enero-abril.
- Mockus, Antanas (1999). "Comunicación intensificada y cultura ciudadana: caso Bogotá", en: Fernando Carrión y Dörte Wollrad (comps.). *La ciudad, escenario de comunicación*, capítulo 13. Quito: FLACSO / Friedrich Ebert Stiftung.
- Mockus, Antanas (s/f). *Armonizar ley, moral y cultura. Cultura Ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997*. Documento electrónico:
<http://www.iadb.org/sds/doc/2104spa.pdf>
[consulta: septiembre de 2009].
- Moncada, Roberto (2003). "La encuesta de cultura ciudadana hecha en 2001 para gobernar hasta 2003: "por sus obras los conoceréis", en: Observatorio de Cultura Urbana (ed.). *Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá*. Bogotá.
- Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar (2007). *Marco teórico de la encuesta de cultura*. Bogotá: Informe de Consultoría.
- Senn, Martha (2007). *Introducción a la presentación de resultados de la encuesta de cultura 2005*. Bogotá, abril. Documento electrónico:
http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/investigacion/observatorio_de_culturas/sicapt/sicapt.htm
[consulta: diciembre de 2008].

Vivir en Bogotá: estrategias y prácticas de movilidad residencial urbana*

Françoise Dureau**

Puede parecer paradójico aludir a “estrategias” de movilidad residencial de los habitantes en una ciudad signada por la pobreza y por un severo déficit habitacional. El uso de este término implica considerar que los individuos y los hogares disponen, por una parte, de la posibilidad de escoger, y por otra, suponer que tienen “un mínimo de libertad y de lucidez en sus prácticas habitacionales” (Brun, 1990, en: Bonvalet y Dureau, 2002: 69). En Bogotá, como en otros lugares, las prácticas residenciales de sus habitantes no están determinadas simplemente por su condición social o por la etapa que atraviesan en su ciclo de vida: la primera sección de este texto lo demostrará ampliamente. Veremos enseguida cómo las elecciones residenciales se traducen en prácticas de movilidad más o menos restrictivas. Los resultados presentados aquí son fruto de una investigación adelantada en la década de los años noventa,¹ que produjo información específica sobre las prácticas de movilidad en Bogotá y su periferia (recuadro 1).

* Este artículo recoge en gran medida textos ya publicados, en especial, Dureau, 2006.

** Demógrafa y geógrafa. Investigadora del Instituto de Investigación sobre el Desarrollo (IRD) y coordinadora del grupo de investigación sobre movilidad MIGRINTER.
Correo electrónico: fdureau@gmail.com

1 Programa de investigación *Las formas de movilidad de las poblaciones de Bogotá y su impacto sobre la dinámica del área metropolitana*, realizado por un equipo colombo-francés codirigido por F. Dureau (IRD) y por C. E. Florez (CEDE), en el marco de un convenio entre el Institut de Recherche pour le Développement y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, con el apoyo financiero del CNRS / PIR-Villes y del CNES.

Recuadro 1. La encuesta CEDE-IRD sobre la movilidad en Bogotá (1993)²

La encuesta *Movilidad espacial en el área metropolitana de Bogotá* se realizó en octubre de 1993 y estuvo referida a 1.031 hogares seleccionados en once zonas de recolección: siete de ellas situadas dentro del Distrito Capital de Bogotá y cuatro en los municipios de la periferia metropolitana. Por lo tanto, la muestra no es representativa del conjunto de la población de la ciudad ni de todos sus espacios habitados (Dureau y Florez, 1999). Pero, de otro lado, estas zonas de encuesta representan los tipos de poblamiento presentes en 1993. La selección de las zonas de encuesta se efectuó de acuerdo con cuatro criterios: posición geográfica, composición social de la población, forma de producción de la vivienda y dinámica demográfica y espacial imperante. En cada una de las once zonas se escogió una centena de hogares según un muestreo aleatorio, estratificado y en tres escalas (manzana, viviendas, hogares). En cada hogar de la muestra, se aplicó un módulo biográfico a un adulto de más de 18 años escogido mediante un sistema de cuotas: de esta manera se recolectaron 1.031 trayectorias residenciales. Además, para cada uno de los miembros de los hogares (o sea, cerca de 4.500 individuos) se recopiló información sobre sus desplazamientos cotidianos hacia los lugares de trabajo y de estudio, y sobre su movilidad residencial durante el mes previo a la encuesta.

La encuesta demográfica se complementó con una serie de entrevistas semidirigidas aplicadas acerca de cincuenta hogares residentes en los municipios periféricos, cuyo objetivo fue profundizar la comprensión del comportamiento en movilidad y observar detalladamente las redes de solidaridad presentes en las escogencias residenciales.

Estrategias y decisiones residenciales

Para describir las decisiones residenciales en Bogotá, usaremos una matriz analítica que es ya clásica en el campo de la vivienda y del hábitat. Desarrollada fundamentalmente desde los años ochenta, para el caso francés

(Bonvalet y Fribourg, 1990), se adapta bien al estudio de Bogotá y de otras ciudades latinoamericanas. Ella tiene en cuenta tres características de la vivienda que desempeñan un papel decisivo en las estrategias de los hogares: la modalidad de acceso a la vivienda, el tipo de hábitat y la localización (Bonvalet y Dureau, 2002: 71). Discutiremos sucesivamente cada uno de estos tres factores. El último de ellos permitirá hacer evidente la importancia crucial de las redes de relaciones en las decisiones residenciales de los hogares.

*Modalidad de acceso a la vivienda: la propiedad,
una norma que no está generalizada completamente*

Las distintas formas de producción de la ciudad han permitido la construcción de un parque inmobiliario en el que la propiedad es predominante. La propiedad es ampliamente preferida por los habitantes: tiende a ser considerada como la norma en la cual deben desembocar las trayectorias residenciales. La difusión de esta modalidad de acceso a la vivienda en las diversas capas sociales y el sentido que a ella le otorgan los habitantes, permite comprender la atracción que suscita.

Como señala Carrión (2002: 471) a propósito de Quito, la modalidad de ocupación de la vivienda no tiene una relación directa con la capacidad económica de los hogares. En Bogotá, en 1990 el 48% de hogares pobres era de propietarios, mientras que esta proporción era del 52% entre la clase media y del 73% en el sector más acomodado.³ A pesar de que es más frecuente en los sectores de mayores ingresos, la propiedad de la vivienda está ampliamente difundida en las clases populares.

En América Latina, como en otras partes, “la propiedad confiere una posición residencial, y de esta manera una posición social que no siempre el estatuto profesional permite adquirir” (Bonvalet y Dureau, 2002: 74). La propiedad se constituye, de hecho, en una norma social hacia la cual se supone que debe tender la trayectoria residencial: no llegar a ser propietario frecuentemente es asimilado como un fracaso. Esta valorización de la propiedad se acentúa en la medida en que se desciende en la

3 Tomado de *Encuesta nacional de hogares, 1987-1990*. Estimaciones citadas por Parias, 1996.

escala social. Con el acceso a la propiedad, lo que se busca es adquirir un rango social. Pero para las familias pobres se trata también de poner fin a la itinerancia entre viviendas alquiladas que se abandonan para escapar a los conflictos frecuentemente provocados por el hacinamiento. Ser propietario implica, además, tener la posibilidad de disponer de una fuente de ingreso complementario a partir del alquiler o del uso de una parte del inmueble para ejercer una actividad comercial o artesanal. Finalmente, en un contexto económico signado por la precariedad del empleo, la propiedad inmobiliaria ofrece una seguridad que el empleo no garantiza. Como se ve, más allá del estatus social al que se la asocia, la propiedad cumple funciones múltiples, particularmente para los habitantes más pobres. Sus diversos sentidos explican fácilmente la importancia de esta modalidad de ocupación residencial entre las diferentes capas de la sociedad urbana.

Claro está que algunos inquilinos no cuentan con los recursos necesarios para adquirir un terreno y construir su vivienda. Pero más allá de estos casos en los que el alquiler “se padece”, también es evidente que el arrendamiento puede ser el resultado de una elección plenamente asumida como tal (Gilbert, 1997: 121; Bonvalet y Dureau, 2002: 75) y de la preferencia por una vivienda alquilada bien situada, en zonas bien equipadas y con acceso a servicios públicos, en comparación con una vivienda propia en un barrio periférico con servicios deficientes. Las familias ricas no tienen el monopolio de este comportamiento. Algunos hogares pobres escogen deliberadamente continuar ocupando viviendas alquiladas de áreas centrales a pesar de la precariedad de las construcciones, de la promiscuidad y de la inseguridad ligadas a la condición de inquilino.

En el contexto latinoamericano, a menudo el alquiler de vivienda es percibido como el producto de dificultades para el acceso a la propiedad. Esta representación está en contradicción con los datos censales y de las encuestas cuando se cruzan las características de la vivienda y la modalidad de ocupación. En Bogotá y en muchas otras ciudades, “el alquiler no es forzosamente padecido ni patológico” (Dureau, 2002a: 100). Las encuestas de vivienda realizadas en Colombia muestran que, si bien la precariedad afecta con mayor intensidad a los inquilinos, se constata también que, de una parte, un arrendatario de cada tres goza de condiciones habitacionales relativamente satisfactorias y, de otro lado, un número también

significativo de propietarios (uno de cada tres) ocupa viviendas caracterizadas por todo tipo de deficiencias. Entonces el alquiler no resulta de manera exclusiva por la falta de recursos.

El tipo de hábitat: fascinación por los barrios cerrados

La casa individual es mayoritaria como alojamiento en la mayor parte de las metrópolis del sur (Bonvalet y Dureau, 2002: 77), y Bogotá no es una excepción a esta regla (60% de las viviendas en 1963 eran casas). Esta situación se explica, de nuevo, por las formas de producción del hábitat: la verticalización es escasa en ciudades en las que predomina la autoconstrucción. Además de su accesibilidad económica, la casa individual tiene un claro reconocimiento social en todas las clases sociales: durante décadas este ha sido el modelo de referencia de las clases pudientes.

Pero si la casa individual todavía es mayoritaria, su peso relativo en el parque inmobiliario tiende a disminuir de manera sustancial. La inseguridad y la atracción por las zonas centrales han contribuido a esta evolución: en Bogotá, como en Quito, Santiago o São Paulo, un número creciente de familias acomodadas prefieren cada vez más apartamentos de lujo en áreas centrales o pericentrales (Bonvalet y Dureau, 2002: 78). La rápida difusión de esta nueva modalidad de vivir en la ciudad no sería comprensible sin tener en cuenta su complemento: la posesión de una residencia secundaria en el campo, ampliamente generalizada en las clases acomodadas (foto 1). Los dos componentes de espacio residencial frecuentados a lo largo de la semana, apartamento y residencia secundaria, ofrecen una vida metropolitana a la vez segura, liberada de tiempos de viajes importantes, y de calidad, gracias a los fines de semana en los alrededores rurales (Bonvalet y Dureau, 2002: 78).

La intensificación de la preferencia por el apartamento en las familias acomodadas de las metrópolis latinoamericanas constituye también una respuesta a un creciente sentimiento de inseguridad: los edificios de apartamentos son una de las modalidades de los “conjuntos cerrados”. Estas residencias confinadas tienen un peso relativo cada vez mayor: es una modalidad de hábitat que tiende a constituirse en modelo de referencia para el conjunto de la población, trascendiendo a las clases dominantes que lo

adoptaron inicialmente (Bonvalet y Dureau, 2002: 79). Se disemina en estratos sociales muy diversos en versiones desde la más lujosa a la más modesta (foto 2). Más allá de su función relacionada con la seguridad, que es natural en ciudades que tienen serios problemas al respecto (lo que no excluye otras explicaciones)⁴ estos conjuntos cerrados adquieren otra función social: confieren un innegable estatus social a sus habitantes.

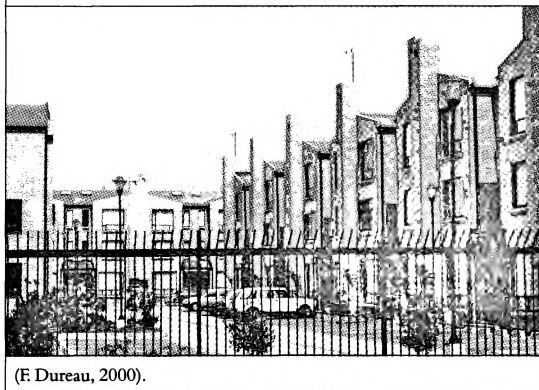
Foto 1. La proliferación de residencias secundarias al norte del Distrito Capital



(B. Lortic, 1999).

4 Para M. Janoschka (2002), otro elemento de explicación es el abandono de la estructura pública por parte del Estado. En entrevistas a residentes pioneros de Nordelta en Buenos Aires, la inseguridad no es mencionada sino de manera secundaria: lo que parece relevante es el conjunto de servicios ofrecidos (los conjuntos cerrados en Buenos Aires son promocionados con el lema de “un auténtico estilo de vida alternativo”), entre los cuales la vigilancia es solamente uno de ellos.

Foto 2. Un “conjunto cerrado” construido a mediados de los años noventa en el norte del Distrito Capital



(F. Dureau, 2000).

Localización: una variable esencial en las estrategias residenciales

De manera reiterada se ha evocado el tema de la localización a propósito de la escogencia de las modalidades de ocupación o del tipo de hábitat: efectivamente con frecuencia es difícil aislar esta característica del hábitat de los dos atributos anteriores. Dado que no todos los tipos de hábitat están presentes en todos los sectores de la ciudad, la elección de un cierto tipo de vivienda se asocia inevitablemente a una localización determinada. Sin embargo, un número cada vez más numeroso de estudios muestra que:

la localización constituye una variable esencial de las estrategias residenciales, que traduce las diferentes escalas de las prácticas residenciales de los ciudadanos y cuyo papel no puede reducirse al de un simple relevo entre los demás atributos de la vivienda (Bonvalet y Dureau, 2002: 84).

Pero al igual que las otras características de la vivienda que se han mencionado, la localización es una señal de la posición social: vivir en barrios valorizados socialmente es un aspecto de gran importancia. Las represen-

taciones sociales del espacio urbano desempeñan una función crucial en las elecciones residenciales. Desde los años treinta, en los imaginarios de los bogotanos y en los discursos de los medios de comunicación, el norte se asocia sistemáticamente a la población de ingresos altos y el sur a los pobres: localizarse en una u otra de estas zonas es algo que tiene gran significación. La elección del barrio puede primar completamente sobre cualquier otra característica de la vivienda.

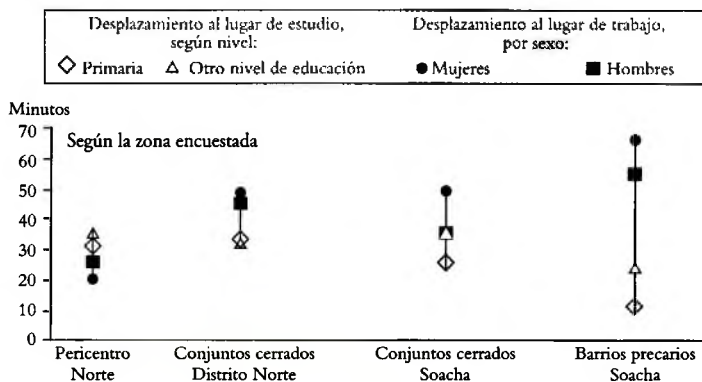
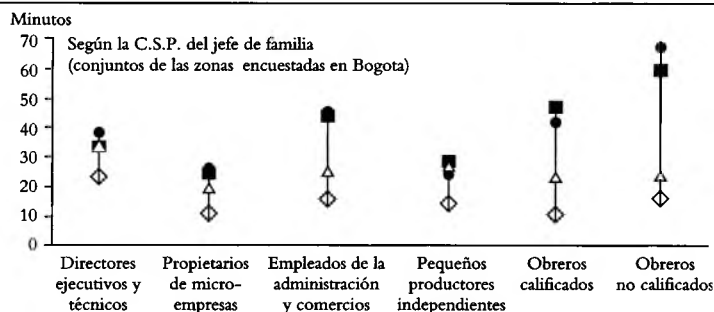
Sin embargo, el papel de la localización no se limita a esto. En una metrópoli que tiene ya un tamaño muy considerable, y en la cual no está garantizada una buena accesibilidad para todos los residentes en el conjunto del territorio, la localización tiene consecuencias cada vez más importantes. Escoger un lugar de residencia no es solamente elegir un determinado ambiente natural, arquitectónico o social, implica escoger el acceso a un cierto número de recursos localizados en el espacio urbano: empleo, equipamientos, redes sociales y, en particular, redes familiares.

Proximidad al lugar de trabajo: un criterio nuevo para las clases altas

Tradicionalmente en Bogotá, como en otras metrópolis latinoamericanas, la localización del trabajo no ha sido muy importante para la elección del lugar de residencia. El sistema de transporte público provee un servicio relativamente barato para el conjunto de la ciudad y, gracias a su flexibilidad, esto incluye los asentamientos periféricos recientes de grupos populares. Las familias con acceso al automóvil podían recorrer fácilmente distancias considerables usando vías rápidas construidas a partir de la década de los años sesenta. Esta situación cambió significativamente a partir del aumento dramático de la tasa de motorización de los hogares favorecido por el crecimiento de las clases medias y la flexibilización en las condiciones de importación de vehículos: el tiempo de transporte se alargó para las familias motorizadas (figura 1). En cuanto a los sistemas de transporte público, sus deficiencias se acentúan y se hacen evidentes: tendrán que ser reformados para adaptarse a las exigencias de espacios metropolitanos muy dilatados. El alargamiento de los tiempos de desplazamiento y la generalización de la actividad laboral femenina inducen una revalorización importante de las áreas centrales o pericentrales para las parejas

en las cuales los dos miembros trabajan: para las familias acomodadas, la proximidad al trabajo se vuelve ahora algo importante. Para las capas de altos ingresos de Bogotá, de Guatemala o de São Paulo (Dureau y otros, 2002), se fortalece la tendencia a favorecer la centralidad, la accesibilidad y la proximidad a las zonas de empleo, rompiendo con una pauta centrífuga que prevaleció desde mediados del siglo XX. Mientras que en esta época actual en Europa, el aumento de la velocidad de los desplazamientos y la evolución de los modos de vida contribuyen al crecimiento de la disociación entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo; en algunas de las grandes ciudades de América Latina, para las capas de mayores ingresos, lo que ocurre es justamente lo contrario.

Figura 1. Duración media de desplazamiento desde la vivienda al lugar de trabajo o estudios (1993, Orstom-CEDE)



Fuente: Dureau, 1999: 336.

En cuanto a las familias de bajos ingresos, ellas nunca han tenido otra alternativa que padecer los largos trayectos cotidianos entre los barrios populares relegados a la periferia y los lugares de empleo, u ocupar el degradado parque habitacional en arrendamiento en el centro de la ciudad, con todos los inconvenientes que ya se han evocado. En todo caso, en un contexto de gran inestabilidad laboral para estos grupos es difícil hacer depender su lugar de residencia de un empleo con una localización muy variable.

La elección de un modo de vida

Las elecciones residenciales de las clases acomodadas que tienen los medios para ejercer un control real de los espacios metropolitanos ilustran perfectamente los dos modelos que coexisten en Bogotá: un modelo que valoriza el centro, otro que lo rechaza. Acabamos de evocar el primero: la proximidad al empleo, a los lugares de actividad cultural, la búsqueda de un estilo de vida "urbano" inducen la instalación cada vez más masiva en áreas centrales o pericentrales en las que los hogares más ricos ocupan edificios de lujo construidos en los últimos quince años. Pero de manera similar a lo que se observa en otras regiones del mundo, el retorno al centro ha sido desencadenado por pioneros deseosos de vivir de manera "diferente" al lado de otras capas sociales. El proceso clásico de *gentrification*⁵ se desenvuelve hoy con un ritmo variable, en función de la intensidad en la producción de vivienda de lujo a través de la destrucción y reemplazo de inmuebles nuevos o por renovación del parque inmobiliario antiguo.

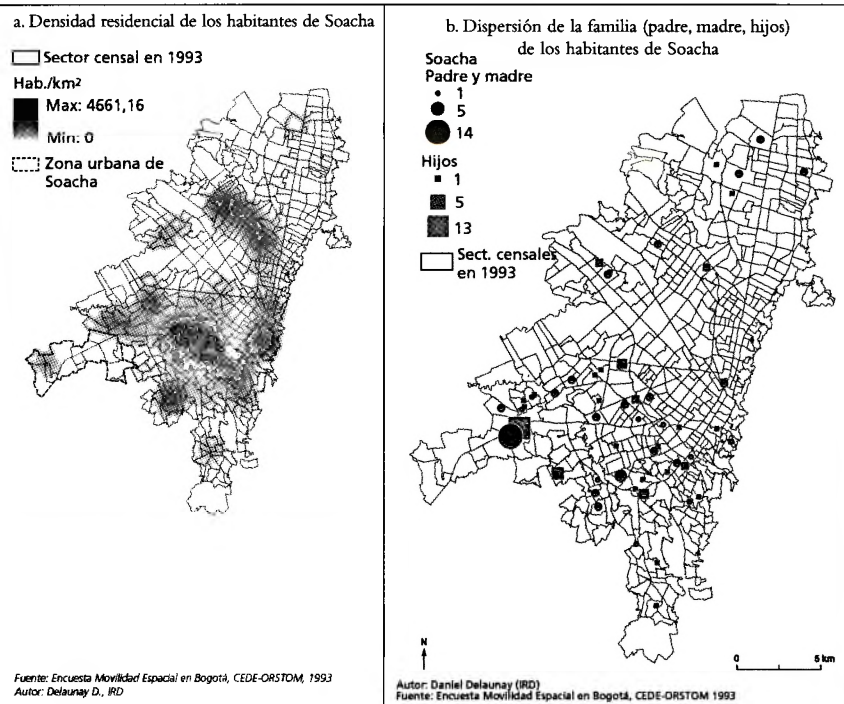
La pauta predominante, sin embargo, continúa siendo la de vivir lejos del centro. En una ciudad como Bogotá que sufre de una fuerte contaminación y en la que prevalece un sentimiento de inseguridad exacerbado, muchos hogares de altos ingresos, motorizados y que tienen una cierta flexibilidad en los horarios de trabajo, prefieren ocupar una casa en la periferia para disfrutar de la calidad del ambiente y de un contexto urba-

5 El término *gentrification* designa "un fenómeno a la vez físico, económico, social y cultural que se desarrolla en algunos barrios populares en el que una rehabilitación física de los edificios degradados acompaña el reemplazo de obreros por capas medias" (Hamnet, 1984, en: Lévy, 2002: 199).

no que se supone es el mejor para la vida en familia. Esta demanda de vivienda encuentra una oferta abundante en la forma de conjuntos residenciales cerrados que permiten vivir “entre los suyos” en complejos residenciales que tienen, los más lujosos, equipamientos deportivos para todos los miembros de la familia.

Como se ve, para los grupos sociales más favorecidos, la elección entre las periferias verdes y la localización urbana más central se da en términos de opciones de modos de vida. Las familias más ricas tienen la posibilidad de vivir cotidianamente en estas áreas periféricas sin ser excesivamente penalizadas en términos de tiempo de transporte (son, a la vez,

Figura 2. Las trayectorias residenciales que conservan la proximidad familiar en Soacha, 1993



Fuente: Dureau y Delaunay, 2005: 62 y 63.

las mejor equipadas en medios de transporte y viven en los lugares mejor servidos por vías rápidas) (figura 1); tienen también los medios de mudarse hacia lugares más centrales cuando los hijos se convierten en adolescentes. Para las familias de clase media que residen en la periferia, el panorama es bastante diferente: los tiempos de transporte cotidiano se alargan significativamente, lo que a menudo conduce a que, en especial las mujeres, dejen sus empleos, y la perspectiva de un traslado residencial se vuelve muy hipotética.

Importancia de las redes familiares en las opciones de localización

Las redes familiares tienen con frecuencia una importancia decisiva en las opciones de localización residencial. Un análisis de la geografía de las familias en Bogotá a partir de las encuestas biográficas de 1993 (Dureau, 2002b) muestra una muy marcada concentración espacial de las familias en todos los grupos sociales. Para cualquier nivel de educación de las personas interrogadas, el 80% y 84% de su parentela (ascendientes y descendientes) que residen en el área metropolitana de Bogotá vive en la misma alcaldía local. El análisis cartográfico confirma la concentración espacial en el seno del espacio metropolitano: para cualquier estrato considerado, la localización de los parientes no se dispersa en los espacios territoriales accesibles al grupo social en cuestión. A lo largo de sus trayectorias residenciales, los habitantes conservan la proximidad a los miembros de su familia (figura 2). Aún en las clases medias, en las cuales se piensa que tienen redes familiares menos extensas y el contraste intergeneracional es más agudo, la cercanía residencial se mantiene claramente. Este sistema, sin embargo, tropieza con límites estructurales allí donde el mercado de inmuebles y de tierras se satura y no permite la reproducción local de la familia. Para ciertas generaciones en ciertas categorías de población, el acceso a la propiedad de la vivienda implica un alejamiento de la familia y, en ese caso, la encrucijada que se impone en ciertas elecciones residenciales se da entre proximidad a los parientes y propiedad de la vivienda.

Modalidades residenciales intraurbanas

La intensidad de la movilidad residencial intraurbana, es decir la frecuencia de las mudanzas en el seno de la aglomeración o del área metropolitana (recuadro 2), varía fuertemente según las ciudades y las épocas: depende de la fluidez del mercado de la vivienda. Si no existe la oferta de viviendas que corresponde a las preferencias de los hogares, la movilidad no se realiza aun si estos hogares cuentan con los recursos financieros requeridos para hacerlo; damos este ejemplo para dar a entender cabalmente la especificidad residencial intraurbana, constreñida particularmente por la oferta de vivienda. Y, segundo punto importante, la movilidad residencial contribuye a la creación de esta oferta a través de los inmuebles liberados por las mudanzas: una parte creciente de la oferta de vivienda viene de la movilidad residencial de la población y ya no tanto de la producción nueva. Así, en 1991, 181 mil hogares entre 1,3 millones localizados en Bogotá han cambiado de vivienda mientras que en ese mismo año solamente se produjeron 49 mil viviendas nuevas.⁶ En comparación con los inmuebles liberados por las mudanzas en el Distrito Capital, la construcción de viviendas nuevas solamente juega un papel secundario en la formación de la oferta. Como se ve, el desafío no es solamente describir los comportamientos residenciales de los ciudadanos latinoamericanos en sí mismos, sino también comprender la producción y las transformaciones del espacio urbano.

6 Los resultados de la última *Encuesta de calidad de vida* de Bogotá en 2007 confirman la intensidad de la movilidad residencial: durante los dos años previos a la encuesta, 21% de los habitantes del Distrito Capital cambió de vivienda, de los cuales el 39% cambió de alcaldía local (DANE-Alcaldía de Bogotá, 2008).

Recuadro 2. La movilidad residencial intraurbana, escasamente medida

La importancia de la movilidad residencial intraurbana en las ciudades del sur ha permanecido oculta por el déficit de datos estadísticos y por un enfoque centrado en las manifestaciones más visibles del crecimiento urbano: el incremento demográfico nutrido por la migración de origen rural y la expansión periférica ligada a la urbanización ilegal.

En efecto, las estadísticas demográficas a menudo se detienen “en las puertas de la ciudad”, y desafortunadamente este el caso de Bogotá. A excepción de la *Encuesta de calidad de vida* de Bogotá de 2007, el sistema estadístico colombiano encargado de la realización de los censos y de las encuestas demográficas no contabiliza sino los cambios de residencia que conllevan un cambio de unidad político-administrativa: solamente este tipo de cambio corresponde a la definición demográfica de migración, tal como está planteada por los organismos internacionales. Varias aglomeraciones urbanas con millones de habitantes como Bogotá constituyen una sola entidad administrativa. El resultado es que, con frecuencia, se sabe menos sobre la movilidad residencial en las grandes urbes que en las localidades rurales con solamente unas centenas de individuos. En algunos casos en los censos recientes, se miden los movimientos residenciales internos en las grandes aglomeraciones (por ejemplo, en México, Santiago o Brasil). Pero aún estas mediciones son altamente insuficientes para aprehender correctamente la movilidad intraurbana en las ciudades en las que la característica de estos movimientos es que a menudo se realizan a distancias cortas: la mayor parte de estas mudanzas escapan al registro estadístico.

El déficit de datos sobre la movilidad intraurbana permaneció invisible por mucho tiempo; eran muy escasas las voces que se hacían oír para denunciar los sesgos introducidos por esta situación: en los comienzos del proceso de urbanización durante las décadas de crecimiento rápido de las ciudades, tanto la investigación como la gestión urbanas encontraban en las estadísticas disponibles la información necesaria para sus análisis. Pero en América Latina, donde el proceso de urbanización contemporáneo es muy precoz en comparación con el resto del mundo en desarrollo, las transformaciones de los espacios ya construidos y la movilidad intraurbana en las grandes urbes se han convertido en los principales factores de cambio, como en Europa.

Fuente: Dureau, 2004.

Movilidad residencial de proximidad ligada al ciclo de vida

El ciclo de vida es considerado generalmente como uno de los principales factores de movilidad residencial, pues permite a las familias adaptar su vivienda a los cambios en la composición familiar (Rossi, 1980; Bonvalet, 1990; Clark y Dieleman, 1996). Los resultados de las encuestas aplicadas en Bogotá confirman esta observación: el establecimiento o la disolución de una unión conyugal, el nacimiento de los hijos, la muerte de algún pariente, con frecuencia son evocados en las encuestas como razones explicativas de las mudanzas. De manera general, las grandes desigualdades económicas en la población citadina latinoamericana se expresan en considerables diferencias en materia de fecundidad y de mortalidad: a pesar de que residen en la capital, que tiene los mejores indicadores de salud del país, las familias pobres de Bogotá tienen una fecundidad comparable con la que predomina en el campo y una muy acentuada sobremortalidad masculina en edades adultas, ligada a los homicidios y a las muertes accidentales⁷ (Dureau y Florez, 1996). Estos comportamientos demográficos tan diferentes contribuyen a acentuar la diversidad de prácticas residenciales entre los grupos sociales. La inestabilidad familiar muy aguda en la población pobre de Bogotá es también un elemento explicativo de su movilidad residencial.

¿Cuáles son las relaciones entre movilidad residencial y modalidad de ocupación de la vivienda, y las variaciones de intensidad de la movilidad según los grupos sociales? El análisis estadístico de la encuesta biográfica aplicada en Bogotá ofrece un primer conjunto de respuestas (Dealaunay y Dureau, 2004):

- Dos de cada tres individuos se mudan conservando la misma modalidad de ocupación de la vivienda, lo que pone en duda la avocación que se establece tal vez de manera excesiva entre movilidad residencial y acceso a la propiedad residencial.

7 Esta constatación conserva su actualidad: en 2005, la fecundidad entre los más pobres era de cuatro hijos por mujer (primero y segundo quintiles de ingreso) y de 1,8 entre los más ricos (cuarto y quinto quintil) (Dureau y Florez, 2008).

- No todos los cambios en la modalidad de ocupación de la vivienda son progresivos, del alquiler a la ocupación en propiedad: uno de cada cinco movimientos de propietarios de ocupación son hacia el estatus de inquilino. De nuevo, los resultados ponen en duda la trayectoria ascendente que generalmente se tiene como referencia.
- Globalmente no existen diferencias de intensidad de la movilidad según los niveles de ingreso de los hogares, pero un análisis que tenga en cuenta la modalidad de ocupación de la vivienda evidencia las diferencias entre la movilidad escogida por las capas acomodadas y la movilidad padecida de los sectores populares: la propiedad de la vivienda estabiliza mucho más a los más pobres, que son también los inquilinos más móviles.⁸ Este resultado confirma lo hallado por R. Mohan (1994) en la década de los sesenta, y más recientemente por A. Gilbert (1999 y 2001) en una encuesta realizada en 1997 en los barrios autoconstruidos de Bogotá.

Otros resultados tienen que ver con la distancia de los movimientos residenciales. Los desplazamientos intraurbanos se realizan de manera predominante en distancias cortas: las observaciones referentes a Bogotá coinciden plenamente con lo que se percibe para las ciudades francesas. Ya hemos evocado la importancia de las redes familiares en las decisiones de localización residencial: a lo largo de sus trayectorias residenciales, los habitantes conservan la cercanía con sus familiares y con otro tipo de relaciones. Las encuestas biográficas realizadas en Bogotá muestran que no importa cuál sea el grupo social considerado,

las redes de relaciones sociales y familiares [...] determinan, dentro del espacio construido financieramente asequible para cada grupo social, un espacio de movilidad residencial relativamente preciso (Dureau, 2002a: 101).

8 Este resultado acerca de una mayor movilidad de los inquilinos con respecto a los propietarios coincide con las observaciones hechas en las ciudades europeas (Clark y Dieleman, 1996). En contraste, algunos autores sostienen que existe una relativa estabilidad entre los inquilinos de las zonas centrales de las ciudades latinoamericanas en comparación con los arrendatarios de las áreas periféricas (Gilbert, 1997): dada la ausencia de precisión sobre la naturaleza de estos datos y las ciudades a las que se refiere esta afirmación, se puede plantear la hipótesis de que se trata de un efecto de composición de las poblaciones consideradas en la comparación, pues los arrendatarios de las zonas centrales son una población nítidamente más vieja que los inquilinos en la periferia.

Para los migrantes (aquellos que no son nativos de Bogotá o de su periferia metropolitana), la localización de su primera residencia en Bogotá está fuertemente determinada por su condición social y por las redes de ayuda mutua en las cuales se apoya: esto es decisivo para definir su trayectoria habitacional ulterior. De forma cuasi sistemática, los migrantes reciben ayudas importantes de parientes y amigos a su llegada a la capital: las redes familiares y de amistad les permiten ser alojados durante períodos variables, que oscilan entre unos cuantos días o varios meses. Esta primera residencia juega un papel idéntico al que desempeña para los nativos de Bogotá el domicilio de sus padres: en buena medida define el espacio de movilidad residencial posterior.

Historias familiares e historias de la ciudad: las trayectorias residenciales en las ciudades en movimiento

En una ciudad plétórica de crecimiento como Bogotá, los itinerarios residenciales de las familias están imbricados íntimamente al movimiento de expansión y a los cambios en la configuración urbana: las prácticas residenciales están fuertemente moldeadas por un contexto en evolución permanente. Dependiendo de la etapa de desarrollo de la ciudad, una misma aspiración residencial tiene expresiones geográficas diferentes: de esta manera, en la época en la cual las parejas jóvenes de las capas populares buscan una vivienda independiente, la proximidad del domicilio de los padres será más o menos favorecido de acuerdo con la condición en esa etapa del parque inmobiliario próximo a la residencia de estos parientes. Paralelamente, los cambios en las aspiraciones residenciales de ciertas categorías sociales o los cambios en la composición de la población constituyen el motor de ciertas transformaciones en la configuración urbana: el interés reciente de las clases altas por localizaciones más centrales es, de esta manera, el origen de importantes transformaciones en los barrios centrales y pericentrales.

Para entender estas dinámicas urbanas, es decir, para aprehender estas relaciones recíprocas entre las prácticas residenciales de los ciudadanos y las transformaciones de los espacios urbanos, nos apoyaremos en algunos análisis del corpus de la información reunida sobre Bogotá, adecuada

especialmente para desarrollar este enfoque: datos individuales de tres censos de población y de vivienda (1973, 1985, 1993), trayectorias residenciales, familiares y profesionales de 1.031 hogares y entrevistas en profundidad de una submuestra (recuadro 1). A partir de esta información, es posible registrar, de manera concreta, este juego complejo de relaciones entre las historias residenciales y las historias de los lugares.

A partir de estas observaciones, se presentarán cuatro trayectorias residenciales típicas que ilustran procesos en marcha en Bogotá:⁹

- La primera de ellas se refiere al itinerario de acceso a la propiedad de las familias más pobres a través de la autoconstrucción periférica: un itinerario clásico pero cuyo desenvolvimiento espacial ha evolucionado con el desarrollo de la ciudad.
- La segunda da cuenta de la trayectoria de familias de clase media que se instalan en conjuntos residenciales cerrados en áreas periféricas que antes eran casi exclusivamente populares. Como lo hemos visto, este fenómeno toma amplitud particular en los años noventa en Bogotá, de manera similar a lo que se ha detectado en otras grandes ciudades latinoamericanas.
- La tercera ilustra la emigración residencial de familias de clase alta hacia localidades periféricas todavía poco afectadas por la expansión urbana, un movimiento que es antiguo pero cuyas formas arquitectónicas han evolucionado a los largo de estas décadas.
- Otras familias ricas hacen una elección diferente, la del “retorno” hacia lugares más centrales: el cuarto ejemplo ilustra esta opción residencial relativamente nueva en una ciudad signada históricamente por el abandono del centro por parte de la burguesía local.

Finalmente evocaremos en un último acápite las trayectorias marcadas por la inmovilidad residencial. Con frecuencia se olvida que los habitan-

⁹ Estos ejemplos se presentan de manera más completa en Dureau y Hoyos, 1994; Dureau y Lulle, 1998.

tes sedentarios también experimentan las transformaciones en su situación residencial, a veces de manera más intensa que aquellas que viven los ciudadanos móviles.

*Del nomadismo en el sector de alquiler a la ocupación ilegal de tierras:
una trayectoria compartida por los migrantes y nativos de Bogotá*

La gran mayoría de las familias residentes en los barrios periféricos de Bogotá está conformada por migrantes nacidos fuera del área metropolitana. Estos migrantes no se instalaron directamente en estos barrios: ellos han pasado primero por una fase en el sector de vivienda en alquiler. En efecto, las ocupaciones ilegales de tierra generalmente no las llevan a cabo migrantes recientes: estas prácticas suponen la existencia de una red de relaciones que permitan acceder a información decisiva para estos procesos, lo cual no es fácil de conseguir por los migrantes recientes. El itinerario del migrante inquilino no se limita, en tiempos recientes, a piezas arrendadas en las grandes mansiones de los barrios centrales abandonadas por las clases afluentes. Con la saturación del mercado de alquiler en el centro y con el desarrollo del mercado de alquiler que acompaña la consolidación de barrios periféricos, disminuye la proporción de migrantes que se instalan inicialmente en los sitios centrales y se vuelve minoritaria con respecto a los que provienen de viviendas alquiladas en las áreas periféricas de la ciudad o en las zonas vecinas.¹⁰

10 Se trata de un resultado bien establecido en la literatura científica, corroborado en numerosas capitales latinoamericanas (Gilbert, 1991: 88).

Recuadro 3. Jorge y Dora, propietarios en el barrio Villa Mercedes (Altos de Cazucá, Soacha), participantes en la invasión del terreno

Jorge tiene 41 años. Llegó a Bogotá desde su pueblo natal Moniquirá con tres de sus hermanos cuando eran jóvenes. Dora, su esposa de 38 años, llegó sola a Bogotá a la edad de 15 años proveniente de su natal Tocaima para trabajar en la casa de uno de sus hermanos que "tiene dinero".

Jorge y Dora se conocieron y se casaron en Bogotá veinte años atrás. Tienen dos hijos que viven con ellos: Willian y Lady Yohana Marcela, de 17 y 14 años respectivamente. Después de su matrimonio se instalaron en piezas alquiladas en el barrio Veinte de Julio, luego en el sur de la ciudad. En el barrio Olarte residieron en cuatro lugares diferentes.

En una ocasión intentaron instalarse en una invasión en el barrio Atahualpa, pero sin éxito: "Allá fue terrible porque no nos dejaron invadir". Sin embargo, en ese episodio conocieron una mujer a la que llamaban "la Mama grande", quien años más tarde les suministró la información sobre la invasión en Altos de Cazucá y de la posibilidad de conseguir un terreno allá afiliándose a la Central Provivienda. De esta manera, compraron en 1990, por la suma de 150 mil pesos, el terreno en que viven actualmente. Como Jorge no sabía nada de construcción, pagaron por la edificación de su casa en madera, que consiste en una pieza con dos camas.

Jorge es fotógrafo desde hace veinte años. Dora fue vendedora ambulante en una calle del barrio Venecia durante cinco años. Desde hace dos años se empleó como doméstica en una casa del norte de Bogotá y a veces se queda a dormir allá para cuidar a los niños de sus patronos. En el futuro piensa abrir un local en su casa para vender implementos escolares. Todos los días Jorge y Dora salen muy temprano de su casa. Sus hijos estudian en horarios diferentes. William, que es muy mal estudiante, piensa abandonar sus estudios y trabajar como vendedor ambulante en el centro, lo que ya ha hecho en algunas ocasiones. Su hermana, muy estudiosa, recorre un largo trayecto para estudiar en el colegio del barrio Olarte al que asistía desde cuando su familia vivía en ese barrio.

Fuente: Dureau y Hoyos, 1994.

Foto 3. Bogotá: Villa Mercedes, una invasión en los Altos de Cazucá



(M. C. Hoyos, 1996).

De esta forma, los barrios que experimentaron una fase inicial de poblamiento por parte de familias de Bogotá —nacidas en la ciudad o migrantes antiguos— que enfrentaron sus problemas de alojamiento a través de ocupaciones ilegales en Soacha, viven hoy el comienzo de una fase de maduración demográfica. Los barrios más consolidados comienzan a recibir en viviendas de alquiler a migrantes que llegan directamente del exterior del área metropolitana: los hogares jóvenes de bajos recursos de Bogotá pueden resolver de esta forma sus necesidades habitacionales. El agotamiento de las opciones de alquiler dentro del Distrito Capital, articulado a la aparición de una oferta en las áreas consolidadas de las municipalidades periféricas desemboca en la emergencia de trayectorias residenciales más concentradas tanto en términos espaciales como temporales: un paso más rápido del alquiler a la autoconstrucción y dentro de un mismo espacio periférico. La proximidad de las zonas de alquiler y las de invasión contribuye a acortar el itinerario de los inquilinos que previamente se estructuraba con frecuencia alrededor de dos momentos: una fase inicial en el centro de Bogotá, y luego otra fase en la periferia, durante la cual se construye la vivienda propia en una urbanización clandesti-

na vecina. El proceso de consolidación de los barrios ilegales constituye el elemento central de esta evolución, lo que ya ha sido registrado para el caso de México (Coulomb, 1988).

La movilidad residencial de los arrendatarios de periferia es más intensa incluso que la de los residentes en los inquilinatos del centro: en 1993, en Soacha, al suroeste de Bogotá, 12% de los inquilinos adultos ocupó al menos tres viviendas distintas durante el año. El cambio frecuente de piezas de alquiler es una práctica muy extendida entre quienes no pueden pagar el canon, ya sea que se trate de una estrategia de fuga para eludir el cobro o de la expulsión de la vivienda por parte del propietario al no recibir el pago correspondiente. Un segundo factor de movilidad tiene que ver con problemas en las relaciones de vecindad que, dadas las condiciones de promiscuidad de los inquilinatos, hacen parte de la vida cotidiana: son una de las razones frecuentes de las mudanzas y constituyen una base importante del deseo de hacerse a una casa propia. Finalmente, la ya mencionada inestabilidad de las unidades familiares más pobres de la capital colombiana contribuye notablemente a su movilidad residencial.

El asentamiento de hogares de clase media en barrios cerrados de la periferia sur, a costa de una marcada expansión de su espacio cotidiano

A pesar de que la vía de salida de Bogotá hacia el sur tradicionalmente estaba bordeada de manera exclusiva de industrias y de barrios populares autoconstruidos, a comienzos de los años noventa hizo su aparición, en los alrededores de los barrios populares de Soacha, un fenómeno nuevo que ya hemos mencionado. Comienzan a surgir conjuntos de edificios o de casas con todos los atributos exteriores de la vivienda para clase media: parqueaderos, espacios verdes, parques infantiles privados, antenas parabólicas, cerramientos metálicos y sistemas de vigilancia. En el marco del proyecto de urbanismo Ciudad de los Héroes, varias empresas se repartieron entre ellas las tierras de una antigua hacienda y comenzaron a construir estas viviendas. A pesar de que los promotores se beneficiaron del sistema de apoyo estatal a la vivienda social, estos barrios son clasificados en la categoría de “vivienda media” para el cobro de las tarifas de

servicios públicos; además, se ha hecho evidente en los últimos años una clara tendencia a la elevación del rango social de estas residencias. Las características de sus habitantes muestran que los promotores han logrado sus objetivos: se observa una ocupación muy veloz por parte de una población de alrededor de 50 mil habitantes, con una alta proporción de técnicos y empleados medios.

Estas viviendas son ocupadas casi exclusivamente por hogares que vivían antes en Bogotá, dos tercios de ellos en el pericentro y un cuarto en la periferia occidental: su itinerario intraurbano se desarrollaba en los barrios que tenían una oferta de vivienda en alquiler para capas medias, con un progresivo abandono del centro a favor de las áreas más periféricas. La migración a Soacha se inscribe claramente en un proceso de acceso a la propiedad: la gran mayoría (83%) de las viviendas son ocupadas por sus propietarios que, en el caso más frecuente, han contraído un préstamo para su adquisición. El precio relativamente moderado de estas viviendas —que al mismo tiempo tienen los atributos de “conjunto cerrado” tan valorizados y que se benefician de un buen servicio vial con la cercanía a la autopista— las hace muy atractivas, como lo muestra su muy rápida ocupación una vez terminada su construcción. Estas viviendas, situadas en la jurisdicción municipal de Soacha, constituyen de manera indudable una nueva opción residencial para las clases medias de la capital, que se agrega a las áreas internas al Distrito Capital para estas capas.

Sin embargo, estos grupos de clase media que trasladan su vivienda a Soacha siguen en lo esencial desarrollando sus actividades en el Distrito Capital. El 93% de los hombres y el 100% de las mujeres que trabajan fuera de su domicilio lo hacen en Bogotá. Más del 90% de los alumnos de primaria, y todos los de secundaria, estudian en instituciones educativas de Bogotá, la mitad de ellos en colegios del pericentro sur y el resto en colegios del pericentro norte o en la periferia occidental. El desfase que existe entre las expectativas de los padres en materia de educación y los rasgos de la oferta local ha hecho que los tiempos de transporte de los estudiantes de Soacha sean netamente superiores a lo correspondiente a los estudiantes del mismo nivel social ubicados en el Distrito Capital. También son claramente superiores a los de sus vecinos de menores ingresos de Altos de Cazucá, estos últimos siendo escolarizados en Soacha (figura 1). Para los hombres, residir en Soacha no se traduce en un dete-

rioro notable de las condiciones de transporte al trabajo; al contrario, una proporción importante de ellos trabaja en el centro y el sur de la capital y un cuarto de ellos usa su propio vehículo para ir al trabajo. Son las mujeres las que pagan la decisión de localizarse en Soacha: además de una inserción profesional débil, se observa que la población femenina que trabaja paga un costo enorme por ello en términos de tiempo de desplazamiento (49 minutos en promedio) que se hace por lo general en transporte colectivo. Más de la mitad de ellas pierden más de una hora para llegar al lugar de trabajo mientras que solamente una cuarta parte de los hombres activos que viven en Soacha están en la misma situación.

Recuadro 4. Raúl y Flor, propietarios en un conjunto cerrado en Soacha

La familia está integrada por los padres, Raúl y Flor (51 y 52 años), por un hijo de Flor, Antonio (28 años) y por un hijo adoptivo de 7 años de edad.

Flor nació en el campo, en Vélez (Santander), donde todavía vive su padre: llegó a Bogotá en 1958: "Me vine porque quedé embarazada y mi padre me echó de la casa". Primero vivió donde su abuela y allí tuvo a su hija: ella está casada y vive en Santander. Flor vivió siempre en arriendo y con la ayuda de sus amigas encontró empleo. Su hijo Antonio nació cuando trabajaba en el Casino Lafayette.

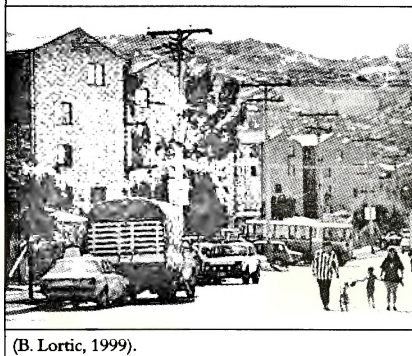
Flor conoció a Raúl hace veinte años cuando él regresaba de Venezuela donde había vivido por trece años. Desde ese tiempo viven juntos, aunque se casaron legalmente hace siete años. Cuando comenzaron su vida en común vivieron en Las Cruces, luego en Bonanza y Carvajal, en apartamentos alquilados. Gracias a un anuncio en el periódico *El Espacio*, supieron de las casas que se vendían en Soacha; se decidieron a comprar porque les gustó el tamaño (cuatro habitaciones, dos baños, sala, comedor, patio) y también la cercanía a la autopista. Compraron su casa (considerada como "vivienda social") con un crédito de 8 millones de pesos con una entidad financiera y con un plazo de 15 años. Raúl y Antonio pagan la cuota de 120 mil pesos mensuales. Consideran que hicieron un buen negocio y están satisfechos de estar en un vecindario de "profesionales".

Desde hace dieciséis años la familia trabaja en la comercialización de frutas. Al comienzo Flor y Raúl trabajaban en la Plaza de Las Flores y después Raúl pasó a trabajar en Corabasto, el mercado mayorista situado al sur-oeste

de Bogotá. Hace cinco años, cuando terminó su servicio militar, Antonio, que conocía el negocio, entró a trabajar por su cuenta a Corabastos. Hoy en día los dos hombres comercian con fresas al por mayor en el mismo mercado, en diferentes locales arrendados. El sueño de los dos es comprar un local en Corabastos y un camión para comprar la fruta directamente en los sitios de producción. Flor ya no trabaja y se dedica al cuidado de la casa.

Fuente: Dureau y Hoyos, 1994.

Foto 4. Conjuntos cerrados de Soacha
junto a los Altos de Cazucá



*El traslado de familias de clases acomodadas a Chía,
municipalidad verde al norte de Bogotá*

El caso de Chía (foto 5), un municipio contiguo al Distrito Capital de Bogotá hacia el norte, es particularmente ilustrativo de familias de altos ingresos que buscan una mejor calidad de vida en las afueras de la ciudad al precio de un notable incremento de los desplazamientos cotidianos. El crecimiento demográfico de este municipio, que era fundamentalmente rural a comienzos de los años setenta, se acelera bruscamente y su tasa anual se mantiene desde entonces en un nivel superior al 8%. Desde hace

treinta años, Chía acoge población que abandona Bogotá. De los habitantes que residían en ese municipio en 1993, cerca de un tercio vivía allí hacía menos de cinco años. De acuerdo con la encuesta aplicada en ese momento, el poblamiento de Chía se alimenta, al menos en la mitad, por parte de personas que dejaron sus viviendas en la capital. Los barrios de Bogotá de donde provienen estas familias que se trasladan a Chía todos ellos están situados en el sector norte de la capital.

Se debe hacer una mención especial a un grupo pionero en este movimiento de traslado de Bogotá a Chía, los “Ecolós”, según la denominación usada por M. C. Hoyos (1996) que los describe como personas

que se caracterizan por un gran apego a la naturaleza, a la vida sana, pero con ciertas comodidades, un poco de arte y de fiesta, combinadas con la vida de pueblo, sin por ello alejarse demasiado de la ciudad —lugar de trabajo y de ludismo— gracias a una localización cercana a los centros culturales experimentales que existen en Chía (1996: 140).

Ellos comienzan generalmente por alquilar una casa que después reemplazan por una casa construida por ellos para ser ocupada en propiedad. Sus hijos van a los centros de estudios del municipio y no a los colegios prestigiosos que se han instalado en Chía recientemente. A pesar de que esta es una población muy minoritaria, está lejos de ser irrelevante: son la vanguardia de un movimiento de expansión residencial de los habitantes de Bogotá. Para ellos “el retorno al campo” comenzó en los años setenta, mucho antes que la ola de doblamiento actual. La antigüedad de su presencia en Chía y su modo de vida han contribuido de manera activa a “mezclar las fronteras entre campo y ciudad” (Le Glean y otros, 1996) tanto en los hechos como en el imaginario de los habitantes de Bogotá.

Foto 5. La plaza central de Chía



(D. Delaunay, 2001).

Un segundo segmento de quienes emigran a Chía y que es mayoría al nivel del municipio lo constituye la población de los conjuntos cerrados construidos en serie alrededor del centro urbano de Chía. Las entrevistas realizadas a los empleados que trabajan fuera del municipio permiten profundizar la comprensión de los comportamientos de estos hogares. Además de que se trata por lo general de familias con hijos jóvenes, una de sus características comunes es que tienen profesiones que les permiten una cierta comodidad en el manejo de su tiempo o que eventualmente trabajan en casa. Como disponen de vehículo privado y no están obligados a circular en las horas pico, el hecho de residir en la periferia no implica que tengan que enfrentar tiempos de desplazamiento más elevados que los hogares de categorías similares que habitan el norte de Bogotá. Al margen de los hechos, la percepción que estos ocupantes de los conjuntos cerrados tienen de la cuestión del tiempo es muy significativa: aun aquellos con ingresos suficientes para vivir en apartamentos de lujo del pericentro norte nunca hacen esta comparación, lo que revela que lo que estas familias buscan es sobre todo un modelo de hábitat, la casa individual con su jardín: las pocas zonas de Bogotá en las que todavía existe una oferta de este tipo para los sectores acomodados están situadas muy al norte e implican también extensos tiempos de viaje al empleo. Por lo tanto, para las familias acomodadas con niños pequeños que deciden vivir en conjuntos cerrados, Chía es una buena opción. A veces se esgrime el argumento financiero para justificar esta elección, pero parece relativa-

mente secundario con respecto a consideraciones relativas a la calidad de vida. Sin duda, son las características del entorno las que motivan el traslado residencial de estos grupos para quienes la ciudad es objeto de todos los calificativos negativos.

El regreso de familias de altos ingresos a barrios más centrales¹¹

Ante el alargamiento de los tiempos de transporte hasta niveles considerados excesivos, muchas familias de altos ingresos en las que los dos miembros de la pareja trabajan eligen vivir en zonas más centrales, cerca del centro de negocios de la avenida Chile, en el pericentro norte de Bogotá (foto 6). Las parejas que se instalan en esos barrios (Rosales y Chapinero) tienen, por una parte, empleos y lugares de trabajo estables, y por otra, disponen de los recursos económicos necesarios para escoger su lugar de residencia. En 1993, más de la mitad de la población activa que residía en Rosales trabajaba en la alcaldía local de Chapinero, y otra tercera parte en las alcaldías contiguas. La proximidad entre el lugar de residencia y el de empleo es aún más acentuada para los jefes de hogar instalados recientemente en la zona. En Rosales, el 88% de los jefes de hogar que se mudaron en 1993 trabajaban en la alcaldía de Chapinero, mientras que esta proporción no era sino del 47% para quienes llevaban entre uno y diez años de residencia allí, y del 24% para quienes vivían allí durante un período mayor a diez años. En 1993, el tiempo promedio de desplazamiento entre la residencia y el trabajo era de 25 minutos para las familias que vivían en Rosales, y lo correspondiente para el desplazamiento casa-lugar de estudio era de media hora. En la misma fecha, los adultos que vivían en el extremo norte de Bogotá dedicaban entre 45 y 50 minutos para ir de sus casas al trabajo, y sus hijos gastaban también una media hora para llegar a sus colegios. Es claro que el acercamiento al lugar de empleo se convierte en un parámetro determinante en la elección de residencia. Este recentramiento residencial tiene lugar frecuentemente a través de la adquisición de una vivienda: en 1994, en Rosales, tres cuartas partes de las viviendas nuevas terminadas en el año anterior estaban ocupadas por sus propietarios.

Foto 6. La multiplicación de edificios de lujo en el pericentro norte



(F. Dureau, 2000).

Es cierto que una veintena de años atrás ya se había dado un primer movimiento de retorno al centro por parte de familias afluentes que se instalaron allí desde comienzos de los años setenta en la Macarena o en las Torres del Parque (barrios situados inmediatamente al norte del centro histórico), pero no tenía la amplitud de lo que se vive actualmente y respondía a mecanismos muy distintos. En ese entonces se trataba de intelectuales y de artistas que querían romper con el estilo de vida imperante en la burguesía tradicional de Bogotá: en la Macarena y sus alrededores encontraban un lugar adecuado para efectuar esta ruptura donde se beneficiaban de la proximidad del centro histórico y donde se concentraba la mayor parte de las actividades culturales y en donde podían convivir con otros grupos sociales (Ospina, 1981). El movimiento hacia Chapinero a finales de los años ochenta es bastante menos ideológico: Rosales y los barrios vecinos se han convertido en una nueva opción residencial entre otras más al norte, para las clases de mayores ingresos, ligadas a un cálculo de los tiempos de transporte en los hogares en los cuales los dos padres trabajan. Ahora bien, a pesar de que el desplazamiento hacia Chapinero involucra un mayor número de personas que el de la Macarena, esta nueva lógica de localización de las capas acomodadas no puede generalizarse al conjunto de ellas: lo habíamos visto antes, otras familias afluentes siguen prefiriendo localizaciones más lejanas, incluyendo a otros municipios (Cota, Chía) que ofrecen ventajas ambientales y de calidad de vida con respecto a Bogotá.

Cambiar de contexto residencial sin desplazarse geográficamente

La última trayectoria que quisiéramos evocar es la inmovilidad geográfica. En aquellos contextos en los que el mercado de vivienda es poco fluido, la movilidad se reduce necesariamente y los hogares no pueden materializar sus preferencias residenciales. Las posibilidades que ofrecen ciertos lugares se tornan inaccesibles para aquellos que no están ya localizados allí. Más precisamente, ciertas categorías de población se ven condenadas a la inmovilidad durante un período de su vida. Algunos ciudadanos pueden también elegir la inmovilidad si la evolución de su lugar de residencia les proporciona mayor satisfacción que otras localizaciones. El sedentarismo residencial puede dar la oportunidad de realizar ciertos cambios que la movilidad no permitiría: los habitantes de barrios centrales o pericentrales en proceso de gentrificación pueden beneficiarse con las transformaciones de su contexto residencial sin tener que invertir por su cuenta, como sería el caso si se trasladaran a un barrio más valorizado socialmente (Dureau y otros, 2006).

Que la inmovilidad sea buscada o padecida no implica la ausencia de cambios para los sedentarios; en una ciudad en plena evolución en la que las mutaciones demográficas, sociales, urbanísticas se producen con ritmos acelerados, ciertos hogares inmóviles pueden ser objeto de enormes cambios en sus lugares de residencia. En esta época en la que se valoriza tanto la movilidad, es importante no ignorar a los ciudadanos inmóviles y los grandes cambios que ellos afrontan: la dinámica de sus trayectorias residenciales son el reflejo de profundas transformaciones experimentadas por Bogotá desde mediados del siglo XX.

Conclusiones

La movilidad residencial se ha convertido hoy en un componente muy importante de la dinámica urbana de Bogotá. Las decisiones residenciales y los desplazamientos que de allí se derivan no obedecen exclusivamente a mecanismos económicos. Las restricciones económicas definen un conjunto de opciones residenciales accesibles financieramente a las diferentes categorías sociales y aún las más modestas toman decisiones en

las que la familia tiene una importancia crucial. La valoración de la proximidad familiar en la movilidad residencial, ligada íntimamente al ciclo de vida, a veces se contrapone a las mutaciones de una ciudad “en obra” que, en su fase de crecimiento acelerado, genera movimientos centrífugos de gran calado. En una ciudad como Bogotá, las historias individuales y la historia de la ciudad se desarrollan con ritmos temporales comparables, lo que introduce particularidades a las relaciones entre las dinámicas individuales y las dinámicas territoriales.

Bibliografía

- Bonvalet, C. (1990). “Accession à la propriété y cycle de vie”, en: C. Bonvalet y A. M. Fribourg. *Stratégies résidentielles. Actes du séminaire organisé par Catherine Bonvalet et Anne-Marie Fribourg*. París: INED-Plan Construction et Architecture-MELTM, Coll. Congrès et Colloques, 2: 129-137.
- Bonvalet, C. y A. M. Fribourg (1990) [1988]. *Stratégies résidentielles. Actes du séminaire organisé par Catherine Bonvalet et Anne-Marie Fribourg*. París: INED-Plan Construction et Architecture-MELTM, Coll. Congrès et Colloques, 2.
- Bonvalet, C. y F. Dureau (2002). “Los modos de habitar: unas decisiones condicionadas”, en: F. Dureau y otros (coord.). *Metrópolis en movimiento: una comparación internacional*. Bogotá: Alfaomega (Economía de América Latina): 69-87.
- Carrión, Fernando (2002). “Quito”, en: F. Dureau y otros (coord.). *Metrópolis en movimiento: una comparación internacional*. Bogotá: Alfaomega (Economía de América Latina): 465-472.
- Clark, W. y F. Dieleman (1996). *Households and housing. Choice and outcomes in the housing market*. New Jersey: Rutgers University, Center for Urban Policy Research.
- Coulomb, R. (1988). “Logement locatif y dynamique de l’habitat dans la ville de México”. *Revue de Géographie de Lyon*, 1: 55-68.
- DANE, Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2008). *Encuesta calidad de vida Bogotá 2007. Resultados preliminares*. Bogotá: DANE, Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., Secretaria Planeación.

- Delaunay, D. y F. Dureau (2004). "Componentes sociales y espaciales de la movilidad residencial en Bogotá". *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, 55: 77-113.
- Dureau, F.; Florez, C. E. y M. C. Hoyos (1994). "El programa de investigación Cede/Orstom sobre las formas de movilidad de las poblaciones de Bogotá y su impacto sobre la dinámica del área metropolitana: metodología del sistema de encuestas". *Revista Desarrollo y Sociedad*, 34: 73-94. Bogotá.
- Dureau, F. y M. C. Hoyos (1994). "Soacha: un barrio de Bogotá. Movilidad y acceso a la vivienda de la población de los sectores orientales del municipio". *Revista Desarrollo y Sociedad*, 34: 95-147. Bogotá.
- Dureau, F. y C. E. Florez (1996). "Dynamiques démographiques colombiennes: du national au local", en: J. M. Blanquer y C. Gros (eds.). *La Colombie à l'aube du 3ème millénaire*. París: IHEAL: 139-166.
- Dureau, F. y T. Lulle (1998). "Fiche B: Mobilités spatiales y transformations territoriales à Bogotá", en: *Actes de l'Atelier international métropoles en mouvement: les interactions entre formes de mobilité y recompositions territoriales à l'épreuve de la comparaison internationale*. París: IRD-CNRS/Programme Ville-Réseau Socio-Economie de l'Habitat, 2-4, diciembre (versión policopiada y disponible en Internet).
- Dureau, F.; Lulle, T. y A. Parias (1998). "Las transformaciones de los barrios de clase alta en Bogotá: nuevas lógicas y estrategias de producción de vivienda en un marco reglamentario altamente permisivo". *La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio 1993-1997*. Bogotá: Carlos Valencia Editores / DNP, FINDETER, ACIUR: 372-406.
- Dureau, F. (1999). "Les mobilités à géométrie variable des habitants de Bogotá". *Espaces, Populations, Sociétés*, 2: 329-344.
- Dureau, F. y C. E. Florez (1999). "Encuestas mobilité spatiale à Bogotá y dans trois villes du Casanare", en: GRAB (ed.). *Biographies d'enquête. Bilan de 14 collectes biographiques*. París: INED, PUF, Coll. Méthodes y Savoirs, 3: 241-278.
- Dureau, F.; Dupont, V.; Lelièvre, E.; Lévy, J. P. y T. Lulle (coords.) (2002). *Métrópolis en movimiento: una comparación internacional*. Bogotá: Alfa-omega (Economía de América Latina).
- Dureau, F. (2002a). "Bogotá: unas estrategias residenciales muy diversas marcadas por un dominio desigual del espacio", en: F. Dureau y otros

- (coord.). *Metrópolis en movimiento: una comparación internacional*. Bogotá: Alfaomega (Economía de América Latina): 96-102.
- Dureau, F. (2002b). "Les systèmes résidentiels: concepts y applications", en: J. P. Lévy y F. Dureau (dirs.). *L'accès à la ville. Les mobilités spatiales en question*. París: L'Harmattan, Coll. Habitat y Sociétés: 355-382.
- Dureau, F. (2004). "Croissance y dynamiques urbaines dans les pays du Sud". *Rapport Population y Développement, Le Caire +10, La situation dans les pays du sud*. París: Ceped: 203-225.
- Dureau, F. y D. Delaunay (2005). "Poblamiento, acceso a la vivienda y trayectorias residenciales en Bogotá y Soacha (1973-1993): resultados preliminares", en: V. Gouëset y otros. *Hacer metrópoli. La región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*. Bogotá: Universidad Externado de Bogotá: 19-64.
- Dureau, F. (2006). "Habiter la ville: stratégies y mobilités résidentielles", en: F. Dureau; V. Gouëset y E. Mesclier. *Géographies de l'Amérique latine*. Rennes: PUR, Col. Espace y Territoires: 263-292.
- Dureau, F.; Beauchemin, C.; Coubes, M. L. y D. Delaunay (2006). "Les mobilités spatiales dans des contextes en évolution: analyse croisée de deux dynamiques", en: GRAB. *Le passage des seuils, observation y traitement du temps flou*. París: INED, Coll. Méthodes y Savoirs: 157-194.
- Dureau, F. y C. E. Florez (2008). *Bogotá: dinámica demográfica y espacial. Communication à l'Atelier du projet METAL (Métropoles d'Amérique latine dans la mondialisation)*. Santiago de Chile, 1-5 septiembre.
- Gilbert, A. (1991). "Renting and the transition to owner occupation in latin american cities". *Habitat Intl*, XV, 1/2: 87-99.
- Gilbert, A. (1997). *La ciudad latinoamericana*. México: Siglo XXI editores.
- Gilbert, A. (1999). "A home is forever? Residential mobility and home ownership in self-help settlements". *Environment and Planning A*, 31: 1.073-1.091.
- Gilbert, A. (2001). "¿Una casa para siempre? Movilidad residencial y propiedad de la vivienda en los asentamientos autoproducidos". *Revista Territorios*, 6: 51-73. Bogotá.
- Hamnett, C. (1984). "Gentrification and residential location theory: a review and assessment", en: D. T. Herbert y R. J. Johnson (eds.). *Geography and the urban environment*. Londres: John Wiley.

- Hoyos, M. C. (1996). *La movilidad de las poblaciones y su impacto sobre la dinámica del área metropolitana de Bogotá. Documento de trabajo 5: metodología y análisis de la encuesta cualitativa*. Bogotá: ORSTOM, CEDE.
- Janoschka, M. (2002). "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización". *EURE*, XXVIII, 85. Santiago de Chile.
- Le Gleau J. P.; Pumain, D. y T. Saint-Julien (1996). "Villes d'Europe: à chacun sa définition". *Economie y Statistique*: 9-23.
- Lévy, J. P. (2002). "Gentrification", en: M. Segaud y otros (dir.). *Dictionnaire de l'habitat y du logement*. París: Armand Colin: 199-201.
- Mohan, R. (1994). *Understanding the developing metropolis: lessons from the city study of Bogotá and Cali, Colombia*. Oxford: Oxford University Press.
- Ospina, M. (1981). *El proceso de recuperación del centro de Bogotá. La Macarena y las residencias El Parque*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Tesis de Grado.
- Parias, A. (1996). *El mercado de vivienda en alquiler en Bogotá: una aproximación preliminar a sus principales rasgos. Informe de actividades*. Bogotá: CEDE, ORSTOM.
- Rossi, P. (1980) [1955]. *Why family move. A study in the psychology of urban residential mobility*. Beverley Hills.

Bogotá: del transporte como política a la movilidad. Transformaciones culturales y espaciales

Ricardo Montezuma*

En los últimos años se ha difundido con amplitud la exitosa transformación de la movilidad urbana de Bogotá. Dicho cambio va mucho más allá de la construcción y mejoramiento de infraestructura de transporte y espacio público; se trata también de un cambio cultural, específicamente de las actitudes y comportamientos de los ciudadanos y ciudadanas.

Para subrayar este argumento, se explora en este escrito el contexto de la ciudad y el transporte urbano en la década de los años ochenta y principios de los noventa; los escenarios y fuentes de inspiración de la transformación de la ciudad y las principales dimensiones de la misma: la transformación cultural y espacial.

El transporte urbano antes de la transformación

A finales de la década los años ochenta y principios de los noventa, las condiciones de los desplazamientos urbanos en Bogotá se deterioraban gradual y considerablemente: según un estudio de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) en 1995, la velocidad promedio en hora pico en las vías más congestionadas era de 5 km/h (Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), 1996-1997). Asimismo la infraestructura vial sufría de un alto grado de deterioro, el parque automotor público y privado —estimulado por una política macroeconómica de apertura— crecía a pasos agigantados, se prestaba un servicio precario de trans-

* Arquitecto y Urbanista. Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia. Director de Fundación Ciudad Humana. Correo electrónico: rmontezuma@ciudadhumana.org
El autor agradece a la socióloga Brenda Pérez por sus contribuciones a este texto.

porte colectivo y las entidades públicas responsables del sector contaban con una muy reducida capacidad de gestión.

El panorama era desalentador: la población de la ciudad crecía a una tasa superior al 3% mientras que el parque automotor lo hacía a un ritmo del 9% anual,¹ situación que hacía insostenible la infraestructura vial de la ciudad para los vehículos particulares y de servicio público. Con una red vial de 10 mil kilómetros, el 84% de las personas realizaba sus viajes en bus o buseta ocupando el 27% del espacio vial total, mientras que los vehículos particulares ocupaban el 64% del espacio vial pero solo movilizaban al 16% de las personas.²

En Bogotá, las graves problemáticas del transporte y la aparente “imposibilidad” de su solución despertaron una paulatina sensibilización por parte de la población con respecto a los problemas de transporte y circulación. Lo que se conoció en el imaginario ciudadano como “el problema del transporte” resumía las condiciones anteriormente expuestas y específicamente a lo relativo a la congestión. Tales imaginarios eran también compartidos por la mayor parte de los técnicos y políticos, quienes bajo esta perspectiva reduccionista ignoraron la relevancia de temas como la calidad del transporte colectivo, del aire y la seguridad vial, entre otros.

La financiación para el mantenimiento de la malla vial —tapar los huecos— terminaba dominando la agenda de transporte de los mandatarios. Los altos costos para su recuperación y ampliación variaban en función de las necesidades y la demanda de los automotores (en especial de vehículos particulares). En ningún momento se propuso una reducción del uso irracional del parque automotor, o por lo menos algún tipo de restricción para los vehículos particulares. Aunque los intentos por recuperar las calles bogotanas fueron enormes, siempre se evidenció su retraso.

Los impactos del “problema del transporte” en las estructuras socioeconómica y espacial de Bogotá han sido variados: se consolidó un perverso esquema de segregación y desequilibrio socioeconómico y espacial, por el cual la ciudad se polarizó en dos realidades diferentes: una al norte y otra al sur.

1 De 600 mil vehículos que circulaban para 1989, el 81,8% de los automotores eran particulares (490.800) y el 16,3% correspondían a vehículos de servicio público (109.200 si se suman taxis, buses, busetas, colectivos e intermunicipales), en el Distrito rodaban 7.263 buses, 6.760 busetas y unos 27 mil taxis. Para mayores detalles, consultar *Andrés Pastrana. Primer año al frente de Bogotá: 1998-1999*. De aquí en adelante, si la nota a pie de página aparece al final del párrafo, cobija todos los datos cuantitativos que le preceden.

2 Pastrana, 1998-1999.

Hacia el norte, Bogotá es una ciudad influenciada principal, pero no exclusivamente, por el nocivo estilo de vida norteamericano, donde los gobiernos y el sector privado han sacrificado el transporte colectivo y el espacio público para conceder la prioridad al automóvil. Así, el norte se caracteriza por concentrar la población de mayores recursos;³ contar con grandes vías, centros comerciales, sobreoferta de estacionamiento e incluso servicios “*drive-in*”.⁴ Por su parte, el sur —la “otra” ciudad— es una verdadera aglomeración del subdesarrollo, con un entorno espacial bastante degradado, donde se concentra la población de menores recursos⁵ y el medio de transporte predominante es el precario sistema de buses, busetas y su guerra del centavo.

Sin embargo, los problemas se evidencian en toda la ciudad. Los trancones en la zona norte van más allá de la construcción o no de infraestructura vial. El problema también se relaciona con el urbanismo comercial. Al respecto, Bogotá se ha limitado a definir lugares donde se pueden o no establecer almacenes de gran tamaño, hipermercados y centros comerciales. Poco se ha tenido en cuenta que estos últimos crean impactos negativos a la ciudad y a los vecinos. Inducen directa o indirectamente la desaparición o no creación de almacenes en la calle y por ende el deterioro de muchos sectores a cielo abierto en la ciudad. Estas zonas comerciales del norte están colapsando —y sobre todo los días de gran afluencia como los fines de semana y en períodos y celebraciones especiales como el Día de la Madre y Navidad— debido a la masiva concentración —en el tiempo y el espacio— de tantos automóviles. Así se ha demostrado que la excesiva inversión y oferta en estacionamiento también es un problema para la movilidad, al igual que lo es la pobre infraestructura del sur.

Afortunadamente el “problema del transporte” derivó también en algunos cambios urbanos positivos. El más desatacado fue contribuir a frenar la expansión periférica ligada a familias motorizadas de estratos medios y altos. Lo anterior significó para Bogotá una serie de procesos entre los cuales cabe destacar, entre otros, los siguientes:

- 3 El norte de la ciudad concentra casi la totalidad de los estratos 4, 5 y 6, los cuales representan aproximadamente 10% de la población total.
- 4 Sistema de servicio típicamente californiano: la persona puede hacer sus diligencias —comer, transacciones bancarias, correo, cine, entre otros— sin salir del auto.
- 5 El sur de la ciudad concentra casi la gran mayoría de los estratos 1 y 2, los cuales que representan aproximadamente más 40% del total de la población total.

- Aumento de la densidad poblacional y habitacional.
- Desplazamiento del sector de negocios desde el centro internacional y tradicional hacia el norte de la ciudad, en particular entre calles 72 y 100.
- Consolidación de subcentros al interior de la ciudad (muchos de ellos alrededor de centros comerciales como Salitre, Unicentro, Plaza de la Américas o Tunal) y un hipercentro (que iría de la calle 26 a la 100 entre carrera 7 y avenida Caracas) a nivel metropolitano.
- Cambios radicales en las estrategias residenciales de localización de los hogares.

Especialmente relevante resultaba el problema de la calidad del transporte público colectivo por autobuses. Aun cuando durante la década de los años ochenta más del 80% de los desplazamientos se efectuaba en este medio —la gran mayoría de ellos por usuarios cautivos—, este tenía bajísimos estándares de calidad. La denominada “guerra del centavo” —la violenta disputa de los conductores de autobús por la consecución de pasajeros en las vías— aportaba a la ciudad una porción importante de la congestión y caos de la movilidad.

Los aspectos estructurales del sistema de transporte público colectivo no han evolucionado en los últimos sesenta años. Aún hoy, cuando las condiciones generales de movilidad de la ciudad se han transformado profundamente —y a pesar de los numerosos esfuerzos por modernizarlo—, el tradicional sistema mantiene los factores determinantes de su precaria calidad: 1) El esquema de afiliación de los vehículos y 2) Las modalidades de remuneración, contratación y condiciones de trabajo de los conductores.

En primera instancia, el esquema de afiliación se fundamenta en que las organizaciones privadas encargadas de la operación del sistema son dueñas de las rutas, pero paradójicamente no poseen vehículos. Sus utilidades se fundamentan en la afiliación de buses, pagos diarios y mensuales provenientes de los propietarios de los vehículos. En consecuencia, las organizaciones tienen poco control sobre el funcionamiento real del sistema y su lucro aumenta con el aumento del parque de vehículos de transporte público, lo cual ha generado una sobreoferta descomunal de buses y busetas. Se calcula que existe el doble de vehículos que requiere la ciudad.

Por otro lado, los propietarios son actores privados independientes que han estado obligados a afiliarse a dichas organizaciones para poder prestar el servicio de transporte colectivo de pasajeros. A través de su condición de “clientes” de las organizaciones privadas y de su gran poder político, han sido quienes tradicionalmente han controlado buena parte del transporte colectivo bogotano, puesto que han escogido compañías, rutas, horarios y conductores. Adicionalmente sus ganancias dependen del número de pasajeros que transporta su vehículo, para lo que someten a los conductores a un sistema de remuneración al destajo –por pasajero transportado–. Estas condiciones redundan, por supuesto, en la baja calidad del servicio y en las difíciles condiciones generales de movilidad de la ciudad.

Estos dos factores han hecho que el sistema consolide una estructura muy fuerte, capaz de autoalimentarse y perpetuarse: dichas lógicas no han permitido evoluciones significativas en la calidad del servicio y han asegurado la resistencia del sistema a todo intento de intervención por parte de las entidades responsables, las cuales además han aparecido impotentes para planear, organizar y controlar el sistema de transporte colectivo.

A pesar de los complejos problemas del transporte en Bogotá durante la década de los años ochenta, las opciones de salida a la problemática planteadas fueron escasas. Estas tendieron a concebir la construcción de un sistema férreo tipo metro, la construcción y puesta en marcha de troncales de buses y el mejoramiento y ampliación de la malla vial como las únicas soluciones posibles.

Durante mucho tiempo, el metro se ha considerado erróneamente como la solución “milagro” para la congestión de la ciudad. Tal posibilidad contaba con el respaldo de una buena parte de la opinión bogotana debido a la visibilidad mediática del sistema en rieles y al *lobby* internacional. Sin embargo, esta idea se abandonó por las frágiles condiciones macroeconómicas de la ciudad y el país, y por la imposibilidad de respaldar un sistema que no cubría los costos de operación (Israel Feimboin, en: Montezuma, 2000).

Como una opción al metro, se presentó la construcción de carriles exclusivos para autobuses denominados troncales.⁶ A finales de los ochenta

6 Son carriles o vías exclusivas para el transporte público colectivo, conocidas también como “solo bus”. Las cuales, a pesar de su aparente similitud (carriles exclusivos y estaciones fijas) con Transmilenio, están lejos de parecerse a este por innovador sistema.

ta, esta alternativa fue implementada sobre el principal corredor de la ciudad en el sentido sur-norte de la avenida Caracas y existió hasta en 1999. Sus parámetros de operación, para algunos técnicos, fueron satisfactorios en términos de cantidad (más de 25 mil pasajeros en hora pico y en el sentido más cargado). No obstante, la calidad fue limitada, puesto que la operación conservó la “guerra del centavo”.

Uno de los más significativos proyectos fue el sistema denominado “metrobús”. Este planteó, en 1994, la concesión de algunas vías para la construcción y operación de un sistema tronco-alimentado muy similar al de Curitiba en Brasil (corredores exclusivos, estaciones fijas, buses biarticulados). Sin embargo, la propuesta no prosperó principalmente por la dificultad para respaldar la deuda del consorcio (Chica y otros, s/f).⁷

Finalmente, durante este período la ciudad carecía de recursos necesarios para afrontar los altos costos de construcción y mantenimiento de la malla vial. No obstante, uno de los temas más tratados en materia de transporte era la necesidad de construir vías para los autos, a tal punto que el plan JICA, antes mencionado, propuso la construcción de autopistas elevadas sobre varias avenidas de la ciudad. Aun cuando a finales de los años noventa se disponía de los recursos para llevar a cabo tales megaestructuras, afortunadamente estas no se construyeron. Por lo contrario, se invirtió en transporte masivo, alternativo y espacio público.

En conclusión, durante finales de los años ochenta y principios de los noventa, las graves problemáticas del transporte urbano en Bogotá fueron confrontadas por las administraciones con proyectos sectoriales y limitados. Se trataba de una aproximación tradicional de la ingeniería vial que, bajo la idea de que, para resolver el problema, se debía modernizar la ciudad —con amplias vías, puentes, intercambiadores y pasos a desnivel—. Esa modernización era el paso necesario que nos haría progresar como parte del proceso de desarrollo que nos sacaría del atraso. Así, bajo esas idas de modernización, progreso y desarrollo se priorizó la necesidad de agilizar el tráfico de los vehículos motorizados en general y de los autos privados en particular.

7 Adicionalmente, a mediados de los noventa se realizaron numerosos estudios en materia de movilidad. Entre los más significativos se encuentra el realizado por la JICA (1996-1997), y el llevado a cabo por el consorcio INGETEC S.A. / BECHTEL / SYSTRA (s/f), citado en bibliografía. Ambos estudios se convirtieron en importantes antecedentes para las posteriores transformaciones de la ciudad.

Movilidad: una visión más amplia del transporte urbano

Como resultado de un proceso gradual de más de una década que ha involucrado distintas dimensiones, se ha desarrollado y consolidado una visión, reflexión y acción más amplia en torno al transporte urbano. En primer lugar está la influencia internacional con respecto a un concepto humanista de la ciudad y la movilidad; en segundo lugar, el contexto político nacional relacionado con la nueva *Constitución* y la descentralización; y por último, la autonomía y liderazgo de algunas administraciones distritales en el tema.

Gran parte de los avances de la capital colombiana, conciente o inconcientemente, han sido influenciados por conceptos desarrollados internacionalmente en la década de los años ochenta, como por ejemplo sostenibilidad o movilidad —buena parte de las obras realizadas en Bogotá están inspiradas por estos conceptos—. La introducción del concepto de *movilidad urbana* en la reflexión y la acción en la materia ha sido relativamente reciente y portadora de grandes cambios tanto a nivel internacional como local. En Europa, el uso de dicho concepto tiene menos de tres décadas (Sanz Aludán, 2005: 87) y en Bogotá menos de una.

La evolución del término *transporte* hacia el concepto de *movilidad* tiene una muy positiva connotación técnica, social y política, puesto que aborda los desplazamientos desde una perspectiva que da prioridad a los seres humanos sobre los vehículos motorizados y su infraestructura. El concepto de movilidad se fundamenta en principios humanistas (Merlin y Choay, 1998) y se centra “con mucha más fuerza en el análisis y en las proposiciones de las necesidades de los peatones, de los usuarios del transporte colectivo o de los ciclistas” (Sanz Aludán, 2005: 87). En este sentido, más que “resolver” los problemas de circulación de los autos, que tanto han preocupado a los ingenieros de tráfico, tránsito y transporte, este concepto plantea la búsqueda de “condiciones adecuadas de movilidad de las personas y mercancías, bajo criterios ambientales, sociales y económicos” (Sanz Aludán, 2005: 87).

La nueva *Constitución* de 1991 generó un contexto político bastante beneficioso para el desarrollo de la ciudad. Un primer aspecto fue conceder a Bogotá el rango político-administrativo de Distrito Capital, lo que la condujo a la creación de un Estatuto Orgánico, normativa que

posibilitó a la ciudad una mayor planeación y la superación de muchos percances, entre ellos, la dificultad fiscal que la aquejaba desde la década de los años ochenta (Sanz Aludán, 2005: 87).⁸

Por otra parte, muchas acciones distritales en materia de transporte han estado ligadas, en gran parte, a la transferencia de competencias al Distrito. Bogotá, al igual que muchos municipios colombianos, asumió a principios de los años noventa la gestión del transporte. Así la descentralización, en conjunción con la elección popular de alcaldes —que precede en más de cinco años a la nueva *Constitución*— explica en gran medida la autonomía que permitió a la ciudad generar grandes transformaciones.

Por otro lado, la *Constitución* de 1991 elevó a rango constitucional temas como el espacio público, los derechos a la movilidad y a la accesibilidad, lo que de cierta manera ha impulsado la relevancia de la visión de lo urbano en general y de la movilidad en particular. El concepto de “espacio público” en específico ha evolucionado sorprendentemente: los planes de desarrollo y de ordenamiento, así como los proyectos de diseño urbano de las primeras administraciones bogotanas de elección popular (de Pastrana hasta Castro) lo entendieron como un componente de la *renovación urbana* o como parte de la construcción de infraestructura vial. Las posteriores asumieron el espacio público como un elemento más estratégico de lo urbano, de la movilidad y la calidad de vida.

Los alcaldes y las administraciones distritales de los últimos veinte años han consolidado gradualmente un espacio de acción mucho más autónomo y amplio que sus predecesores. Esto ha mejorado las condiciones político-administrativas para ejercer dicho cargo y sobre todo ha generado más posibilidades de liderar procesos de transformación de la ciudad. Tanto por la elección popular de alcaldes (1986) como por la nueva *Constitución* y la descentralización, los alcaldes elegidos democráticamente encontraron una situación mucho más favorable que sus predecesores.

8 En este sentido es clave tener en cuenta la administración de Jaime Castro (1992-1994), la cual logró mejorar en buena parte las finanzas del Distrito (reforma tributaria), y sobre todo, proclamó un nuevo Estatuto Orgánico de Bogotá. Este ha introducido una nueva estructura político-administrativa que aumentó la autonomía operativa del Alcalde Mayor de Bogotá y permitió disminuir la dependencia del Alcalde del Concejo Distrital, el cual, de cierta manera, “coadministraba” antes la ciudad.

La transformación del transporte en el período de estudio también es el resultado de un proceso durante el cual lo más importante ha sido la voluntaria o involuntaria complementariedad y continuidad entre diversas administraciones y alcaldes. Si bien los alcaldes Jaime Castro (1992-1994) y Luis Eduardo Garzón (2004-2007) han contribuido de forma significativa al mejoramiento de la movilidad urbana de la ciudad, este texto se centra ante todo en el papel desempeñado por Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003) y Enrique Peñalosa (1998-2000) puesto que estos han sido los artífices de la mayor parte de las acciones de transformación en la materia. El primero ha contribuido al cambio de la mentalidad y la cultura ciudadana y el segundo al mejoramiento estético, espacial y funcional de la capital colombiana.

Las considerables mejoras en materia de seguridad y cultura ciudadana entre 1995 y 2005 son elementos estructurales dentro de las grandes transformaciones de la movilidad en Bogotá. Estos avances están relacionados en gran parte con el hecho de que el comportamiento ciudadano fue uno de los ejes centrales de la acción de las administraciones del Alcalde Mayor Antanas Mockus. Por primera vez en el país y tal vez en América Latina, una administración centró su acción y una parte importante de recursos en educar a la ciudadanía. La búsqueda fundamental fue la protección de la vida a través del fomento a cambios de comportamiento, específicamente en la manera como los habitantes se relacionan y se apropian de los lugares donde llevan a cabo sus hábitos cotidianos. Lo anterior permitió que desde la primera administración de Mockus⁹ se desarrollara una conciencia hacia la complejidad del problema del transporte (Suárez R., 2002), más allá de las cuestiones de infraestructura y operación de los vehículos. A estas administraciones se debe, entre otras acciones, el abordaje de los problemas de movilidad y espacio público desde políticas transversales relativas a la cultura ciudadana. Asimismo se desarrollaron acciones específicas en la materia como la organización administrativa y operativa de la movilidad y el espacio público y la modernización del sistema de transporte colectivo, entre otras.

9 Esta parte se centra ante todo en el primer período de administración de Antanas Mockus (1995-1997). Del segundo período se resalta, en materia de movilidad, la continuidad con la obra de su sucesor Enrique Peñalosa y, entre otras varias realizaciones, la creación de varios programas para la modernización del transporte colectivo tradicional.

El programa Cultura Ciudadana permeó la gran mayoría de las acciones relativas a la movilidad y el espacio público durante las administraciones Mockus, que de todos modos también llevaron a cabo importantes acciones de planeación y gestión directas de la movilidad.¹⁰

Una acción de especial relevancia fue la eliminación de la Policía de Tránsito de la Secretaría de Tránsito y Transporte y el traspaso de sus tareas a la Policía Metropolitana, de manera que se dependiera directamente de la Policía Nacional y no de la administración distrital.¹¹ Esta medida fue evaluada de forma muy positiva por la población: el 71% la consideró muy acertada debido principalmente al hecho de que la Policía Metropolitana se consideraba menos corrupta y más organizada.¹²

En cuanto a la recuperación del espacio público, desde mediados de la década de los años ochenta, Bogotá centró sus esfuerzos en tres zonas críticas: el centro histórico, el sector de Chapinero (especialmente la carrera 13) y la zona de Unicentro (el corredor de la carrera 15). El caos que generó la concentración de actividades comerciales, residenciales e industriales los había convertido en espacios poco funcionales para la ciudad (Filauri y Torres, 1989: 73-109). Los intentos de recuperación de estas zonas fueron intermitentes y solo se limitaron a disipar a algunos vendedores ambulantes y retirar algunos obstáculos para los peatones.

Aunque los avances concretos fueron limitados en el lapso de la primera administración (1995-1997) de Antanas Mockus, hubo un claro cambio de mentalidad frente al tema con proyectos mucho más concisos. Si bien esta problemática era la segunda prioridad de su plan de gobierno, de tres proyectos que se plantearon tan solo uno (la carrera 5 entre la calle 36 y 26) logró construirse durante este período. No obstante, las propuestas del Paseo Urbano-Carrera 15 y de la avenida Jiménez se quedaron como proyectos contratados que fueron ejecutados por la administración Peñalosa.

10 Se dio los primeros pasos hacia la implementación de medidas de desincentivo al uso del vehículo particular. En marzo de 1996 se realizó una consulta telefónica sobre la posibilidad de restringir diariamente el uso del automóvil de acuerdo con el último dígito de la placa. La población encuestada reprobó la medida, lo que hizo que dicho proyecto no se llevara a cabo durante esta administración.

11 Ver Convenio Santa Fe de Bogotá D. C., Ministerio de Defensa y Policía Nacional. *Sobre el control de la circulación en el Distrito Capital*.

12 Ver el mismo Convenio.

Si bien se había señalado que el Plan de Desarrollo tenía un capítulo especial para el espacio público que no contemplaba un programa de obras específicas, el balance para 1998 muestra que se realizaron importantes avances. La construcción de zonas de parqueaderos en espacios críticos como la Plaza de Toros y el Parque del Lago, la construcción de puentes peatonales con criterios ambientales y paisajísticos, la construcción y reconstrucción de andenes costaron 52 mil millones de pesos hasta 1998 (Mockus, 1998); constituyeron obras de mejoramiento para la movilidad en corredores aledaños y de recuperación de espacio público en estas zonas. El Plan Centro contempló obras para fomentar el buen uso del espacio público, prueba de esto es la recuperación de 4.951 m² de la Carrera Quinta en el centro histórico de la ciudad.¹³

La movilidad quedó vinculada al título de productividad, de manera que el tránsito y el espacio público constituían estrategias integradas para la generación sostenible de riqueza y prosperidad, a diferencia de la especificidad que les atribuyó la administración de Peñalosa. A partir de los cambios en la concepción política de la ciudad, especialmente en materia de movilidad y espacio público, se empezó a generar una mayor conciencia frente a la importancia de proteger al peatón, del goce y disfrute del espacio público y de la redistribución de éste entre peatones, vehículos y demás modos de transporte.

Podría decirse que se le dio poca relevancia a la innovación en movilidad en el segundo período de Antanas Mockus, hecho que se explica en muy buena medida porque la anterior gestión de Peñalosa había asegurado la marcha y ejecución de las obras de Transmilenio, la construcción del sistema de ciclorrutas y parques de la ciudad. La gestión de los estudios, las licitaciones y la construcción habían corrido por cuenta del equipo de Peñalosa. Sin embargo, durante este período se emprendió un proceso de modernización del transporte público colectivo, a través de medidas operativas como la restricción vehicular para transporte público. Igualmente mediante y por medio de actos administrativos, se buscó modernizar el sistema en términos técnicos, financieros y organizacionales y controlar la sobreoferta de buses y taxis.

13 No obstante, la ampliación y el diseño integral de esta renovación urbana fue trabajo de la gestión de Enrique Peñalosa (1998–2000), quien inauguró formalmente la mayoría de tales construcciones. Consultar Mockus (1998) y Peñalosa (2000: 10–24).

Sin duda alguna, la medida más polémica fue la implementación del “pico y placa” al transporte público colectivo e individual (taxis), lo cual ocasionó, el 2 de agosto de 2001, una de las mayores congestiones vehiculares de la historia de la ciudad originada por el bloqueo de buses, busetas, taxis y colectivos a la mayoría de intersecciones, lo que obligó a la suspensión transitoria de la norma y a la negociación de la Alcaldía con los diferentes gremios transportadores. El bloqueo se explicó por un reducido diálogo y concertación de Mockus con los transportadores, lo que derivó en una percepción de la medida como una norma de “imposición” unilateral (Calderón y Sotelo, 2002: 186).

El desarrollo de las iniciativas subsecuentes se ha visto limitado debido a la resistencia del gremio transportador, demostrada ese 2 de agosto, el cual utilizó todo tipo de manifestaciones para hacer presión y lograr frenar el proceso en marcha. No obstante, parece haber un consenso generalizado entre los diferentes actores políticos y técnicos sobre la importancia y los medios para asegurar la modernización del sistema público de transporte colectivo e individual.

Una nueva estética, espacialidad y funcionalidad (1998-2000)

En su parte estética, física y funcional, Bogotá ha experimentado una considerable modificación mediante la recuperación del espacio público peatonal, parques y separadores viales; la construcción de infraestructura vial, ciclorrutas y sobre todo por la implementación del sistema Transmilenio. Todo lo anterior ha sido en buena parte aporte del ex alcalde Enrique Peñalosa. Ninguna administración durante el siglo XX había trabajado tan intensamente en el tema de la movilidad (en general) y en transporte (en particular). Su objetivo fue:

hacer más eficiente y competitiva la ciudad dotándola de un sistema de transporte público de buena calidad, eficiente, seguro y confortable; mejorando la administración y el manejo del tránsito con apoyo en tecnologías que permitan actuar en tiempo real sobre el sistema; aumentando la oferta y calidad de la infraestructura vial; y facilitando la inserción de sistemas y medios alternativos de transporte.¹⁴

Las realizaciones han planteado una forma diferente de movilidad, de apropiación de la ciudad y su espacio público. De allí que, a pesar de las muchas equivocaciones y olvidos cometidos en los procesos de definición y puesta en marcha de algunas estrategias y proyectos, los logros son ampliamente reconocidos nacional e internacionalmente. La deficiencia de una estrategia de comunicación, educación y participación ciudadana ha llevado a situaciones paradójicas como la incomprensión y el rechazo de medidas en materia de movilidad y espacio público por parte de los muchos favorecidos.

Si bien no existió un plan integral de movilidad en términos de un documento oficial, tipo plan maestro, durante este período se logró ejecutar una serie de proyectos y programas que en su conjunto formaron una innovadora estrategia de movilidad, en la cual se replanteaba la distribución del espacio público entre peatones, vehículos motorizados y no motorizados. La revisión de lo realizado por esta administración se centra en tres sistemas de transporte: colectivo, individual y no motorizado.

Transporte colectivo: prioridad a Transmilenio

Transmilenio constituye el elemento principal de la transformación de una parte del transporte colectivo de pasajeros de la ciudad entre 1998 y 2000. Este sistema se fundamenta en un nuevo esquema operativo basado en primera instancia en una organización pública –bajo la responsabilidad de una empresa distrital, Transmilenio S.A.–¹⁵ de la planeación, el control centralizado y la construcción de infraestructuras (carriles exclusivos, paraderos fijos), y en segunda instancia en una operación concesionada a operadores privados –una alta proporción de ellas provenientes de empresas prestadoras del tradicional servicio transporte colectivo–.

Los transportadores tradicionales bogotanos comenzaron a redefinir su rol en la prestación del servicio en la ciudad a partir del momento en que decidieron formar parte del proyecto Transmilenio. Si bien un número importante de ellos trató de oponerse a su realización, la aparición temprana de una empresa (Sí 99) que se perfiló como uno de los opera-

15 Acuerdo 4 de 1999.

dores del sistema, terminó por hacer participar al gremio en un proyecto frente al cual habían sido reacios.

La participación de los transportadores tradicionales como operadores de los buses en Transmilenio es una de las transformaciones más importantes del gremio desde su aparición hace más de setenta años. Esto marca una mutación en lo económico, social, técnico, tecnológico y político. El cambio de “estatus” de transportadores a empresarios o industriales planteó para ellos el hecho de asumir la profesionalización y modernización de sus roles. Estos cambios están relacionados con un relevo generacional en los transportadores; el perfil de los nuevos empresarios se caracteriza porque son profesionales descendientes de transportadores.

La estructura física de operación se inspiró en lo realizado en Curitiba (Brasil) y Quito. Se trata de un sistema integrado compuesto por una red de gran capacidad (troncal) y unas redes de alimentación. En la primera de ellas existen estaciones fijas con prepago y acceso al nivel del vehículo y en las segundas, paraderos de las rutas alimentadoras.

En este esquema, las empresas privadas de transporte aportan los automotores y son patronas directas de los conductores, quienes a su vez son remunerados con un salario fijo independientemente del número de pasajeros transportados. Además existe un sistema de recaudo centralizado a cargo de una compañía privada y un banco, quienes entregan los recursos a los distintos componentes del sistema.

Si bien la infraestructura para el funcionamiento se ha planeado a largo plazo, las primeras dos fases¹⁶ permiten en la actualidad alcanzar 1,3 millones de pasajeros diarios, lo que representa aproximadamente un 20% de los usuarios del transporte colectivo, el resto de sigue siendo transportado por el tradicional sistema de buses y busetas de la ciudad.

Con respecto al transporte individual, el discurso y la acción del alcalde Peñalosa fueron, en términos generales, muy innovadores, coherentes y acertados. Con respecto al automóvil, se presentó un discurso sobre el impacto que este ocasiona en el medio urbano, destacando su insostenibilidad a mediano y largo plazo. Al respecto, se señaló con frecuencia que “si no logramos que las personas que poseen un automóvil utilicen el transporte público masivo, se hará imposible el funcionamiento de nues-

tra ciudad, tanto por razones económicas como ambientales, sin mencionar la desesperación ciudadana” (Peñalosa, s/f: 123-124). En el mismo sentido, señaló el vehículo privado como “el problema más grave que tiene la ciudad hacia el futuro [...] el automóvil privado: es la peor amenaza a la calidad de vida que tiene esta ciudad” (Peñalosa, s/f: 156).

Dicho discurso se materializó en la realización de una medida de racionalización del uso del automóvil denominado “pico y placa”. Este programa se basó en prohibir la circulación del 40% de los vehículos particulares dos días a la semana en las horas pico de la mañana y la noche. Se trata de una restricción blanda diseñada para disminuir la presión del automóvil en las horas pico, de tal manera que los propietarios no compren otro vehículo. Se busca un uso más intenso de la infraestructura, con base en la modificación de los horarios para algunos conductores quienes se alternan para poder circular más fácilmente.

El discurso anti-automóvil del alcalde Peñalosa permitió ensayar lo que sería la ciudad sin automóviles. En efecto, desde el 29 de febrero de 2000 se celebró en Bogotá la primera jornada denominada “sin mi carro en Bogotá”. Al igual que en muchas ciudades del mundo, consistió en que durante un día laboral, la ciudad pudiese funcionar sin la circulación de automóviles. El objetivo de la jornada fue generar una reflexión que permitiera imaginar una nueva ciudad, una urbe más humana y sostenible. A pesar de los muchos tropiezos propios de un ensayo a gran escala, la ciudadanía respaldó este tipo de eventos, votando en un referéndum su institucionalización anual, el primer jueves de cada mes de febrero. Hasta la fecha se han realizado nueve jornadas, ya que en 2003 se realizaron dos veces en el mismo año.

Como ejercicio práctico, el “día sin carro” es más que una conmemoración. Es un reto de reflexión y acción ciudadana donde todos los actores de la movilidad urbana cotidiana son partícipes durante todo un día laboral. Por lo anterior, esta jornada es más que un día patrio, una evocación de un santo o un homenaje como el que se le hace a la madre o al padre. Este día es parte de un conjunto de grandes transformaciones de fondo y forma que la ciudad ha emprendido, desde mediados de los años noventa en cultura ciudadana, movilidad y espacio público. Desde el punto de vista democrático, es tal vez una de las más impor-

tantes decisiones que los bogotanos han tomado, por la forma en que se implantó.

Además de todas las buenas razones para hacer el día sin carro, este ha sido de gran utilidad pedagógica para el Distrito, puesto que ha dado la oportunidad estratégica de evidenciar problemas estructurales más allá de los generados por el automóvil. Falencias del transporte público —buses y taxis—, como por ejemplo la sobreoferta o el mal estado de mantenimiento de los autobuses se han hecho incuestionables durante días sin carro. Por ello, es a partir del segundo día sin carro que se decidió la implementación del “pico y placa” al transporte público, medida sin la cual el tránsito automotor de la capital sería mucho más caótico.

Dentro de las acciones de recuperación, mejoramiento y mantenimiento del espacio público, se adelantó la construcción de varios cientos de kilómetros de andenes y de una red especializada para los vehículos no motorizados. Se ha construido una red de más de 300 km de vías exclusivas para la circulación de bicicletas denominadas ciclorrutas. Esto convierte a la red de la capital colombiana en la más extensa de América Latina. Dejando de lado las críticas a la conveniencia y dimensión del trazado; las deficiencias en la señalización y semaforización y la carencia de programas de ecuación y promoción de las ciclorrutas, es indispensable resaltar que estas constituyen uno de los avances más significativos para humanizar la movilidad.

San Victorino marca el estilo impositivo de la administración de Peñalosa en cuanto al espacio público, de hecho, la evacuación y formalización de por lo menos 20 mil vendedores ambulantes en puntos críticos como el centro de Bogotá, la zona comercial del Restrepo al sur de la ciudad, la carrera 13 por Chapinero, entre otros, constituían metas específicas en el Plan de Desarrollo Por la Bogotá que Queremos. La recuperación de la Plaza de San Victorino posee un significado especial, ya que no se trataba solamente de un parque con amplios espacios para los peatones, sino que era un espacio invadido por más de 1.500 vendedores ambulantes desde hacia más de treinta años. De igual manera, el eje ambiental de la avenida Jiménez en el centro, el parque metropolitano el Tunal al sur de la ciudad, el Parque del Renacimiento hacia el centro, y parques zonales como los de Villa Mayor, Galán y el Virrey, han sido espacios recuperados a partir de lotes abandonados o sin uso, o parques que habían sido descuidados años atrás.

Movilidad urbana y construcción de ciudadanía

Los logros en materia de transporte de Bogotá en los últimos años sobrepasan las muy reconocidas obras de concreto y asfalto. Están también relacionados con una transformación de la mentalidad y las prácticas de sus habitantes con respecto a la ciudad en general y a la movilidad urbana en particular. Por lo anterior es indispensable resaltar las relaciones entre: 1) Los cambios en las prácticas políticas de electores y elegidos; 2) En la movilidad urbana y 3) La ciudad en general.

1. En la reflexión y la acción política en materia de movilidad ha habido una gran coherencia entre el discurso y la práctica. Con insistencia se ha pregonado y actuado para tratar de proteger la vida, promover un buen comportamiento ciudadano, recuperar el espacio público, dar prioridad al transporte colectivo y no motorizado, hacer prevalecer el interés colectivo sobre el particular y bien público sobre el privado.

El cambio de mentalidad es uno de los logros más importantes de las últimas administraciones. Es muy difícil establecer con indicadores el alcance de la transformación de mentalidad influenciado por las administraciones Mockus, pero en el imaginario bogotano, la cultura ciudadana ha sido uno de los más significativos elementos de cambio en la historia reciente de la capital colombiana. La acción durante el primer período de Mockus será muy recordada, pero a diferencia de otras administraciones, los motivos de recordación de esta no estarán ligados a grandes obras públicas de infraestructura, como era habitual en Bogotá, sino que se le recordará por los cambios que promovió entre los ciudadanos.

Igualmente se generó en este período una transformación de las prácticas políticas de electores y elegidos, específicamente en torno propuestas de la Administración Distrital que implican una fuerte autorregulación y corresponsabilidad de la ciudadanía. Lo anterior ha permitido, entre otras acciones, introducir de forma exitosa un programa de uso del cinturón de seguridad, control de alcohol al volante o de restricción del uso del automóvil (1998). En efecto, uno de los pilares del éxito de esta última medida es la aceptación y apropiación

por parte de la ciudadanía. Esta ha modificado significativamente sus horarios y ha adaptado sus desplazamientos a la norma; este tipo de autorregulación ha sido más fuerte que la presión de la sanción económica por infringir la norma.

2. Las transformaciones con respecto a la movilidad que ha experimentado la capital colombiana han sido el resultado de un largo y complicado proceso de ampliación de la visión en la materia. Se ha dejado de pensar única y prioritariamente en las vías, troncales y huecos como hechos aislados para afrontar el tema de manera más amplia. Los anteriores cambios de paradigma han implicado complejos procesos, los cuales no siempre han sido muy exitosos. Efectivamente muchas de las medidas en materia de movilidad y espacio público han sido incomprendidas por la mayoría de la población durante su implementación. Esto ha generado una gran oposición, como por ejemplo la recuperación y construcción de espacio público. Los beneficiarios —la gran mayoría de los bogotanos— rechazó durante un buen tiempo la idea de disponer de aceras sin automóviles (parqueados sobre ellas) y tener un espacio peatonal elaborado bajo normas de diseño urbano de alta calidad. Lo anterior está relacionado, en gran parte, con la falta de parámetros de comparación por parte de los ciudadanos y ciudadanas. El no tener referencias que permitan a la población comparar lo existente con otra realidad urbana hace que muy difícilmente se perciba la magnitud de los aspectos positivos de algunas iniciativas, por muy bien intencionadas que ellas sean.
3. La complementariedad alcanzada en materia de cultura ciudadana, movilidad y espacio público ha contribuido a cuestionar el tipo de ciudad y ciudadanía que venía construyéndose hasta finales del siglo XX. En efecto, la naciente metrópoli bogotana estaba estructurándose mucho más sobre la base del automóvil que del transporte colectivo, alternativo o un espacio público de calidad. Debido al modelo de vida norteamericano, el vehículo individual ha sido privilegiado por los sucesivos gobiernos —nacionales y locales— a pesar de ser tradicionalmente minoritario. La predilección del automóvil como medio de transporte se refleja ante todo en la estructura urbana, dado

que las principales infraestructuras de circulación benefician al norte en detrimento del resto de la ciudad, particularmente del sur, lo cual aumenta la tradicional segregación socioeconómica y espacial, generando un importante desequilibrio que se expande actualmente a escala metropolitana.

Las importantes transformaciones han permitido a los bogotanos ver con otros ojos la ciudad. A pesar de la profunda crisis económica y de inseguridad que vive el país, hoy en día se ve a Bogotá de forma positiva y optimista: los ciudadanos y ciudadanas son concientes de que esta puede ser una ciudad más amable.

Aún cuando son significativos los avances en movilidad, son inmensamente grandes los retos para consolidar un mínimo de sostenibilidad en la materia. Bogotá debe ante todo generar una movilidad equitativa para todos sus habitantes; para esto es indispensable mejorar la calidad de todo el transporte público (masivo, colectivo e individual), hacer uso eficiente en términos ambientales y económicos del automóvil y las motocicletas, reducir la accidentalidad peatonal, pacificar el tránsito, mejorar la calidad del aire, incrementar el uso de los medios no motorizados. Pero la acción sobre la movilidad urbana cotidiana para ser complementada exitosamente debe acompañarse por una política urbanística, económica y social que fomenta estilos de vida basados en la proximidad, altas densidades, usos del suelo mixtos, múltiples centralidades y distancias cortas. La transformación cultural y espacial de Bogotá debe complementarse con la consolidación de una ciudad a escala humana.

Epílogo: nuevos tiempos y nuevos problemas

Bogotá en la actualidad parece vivir un retorno a la época de finales de los años noventa en términos de debates sobre movilidad. El tema se fragmenta y dispersa en múltiples sentidos: la construcción de un metro, un tren de cercanías y la organización de un sistema integrado. Además no existe un discurso concreto sobre la gestión del uso del auto, la cultura ciudadana y la motocicleta, un vehículo que en los últimos años ha invadido la ciudad. Incluso se han revivido proyectos de vieja data, como los

contraflujos, que en gran parte parecían estar ya superados. Bajo este escenario es fundamental hacer ciertas precisiones sobre algunos de los asuntos en cuestión, pues, en este momento en particular, son focos de atención y discusión constante en la ciudad y, por ende, merecen ser abordados con un poco más de profundidad.

Un deseo llamado metro

El asunto del metro en Bogotá, según la conveniencia, puede ser explorado desde diferentes perspectivas. Bajo este escenario los intereses internacionales y nacionales, a nivel político y económico, así como las necesidades reales de la ciudad en materia de movilidad son dimensiones que todos quieren abarcar pero que pocos tocan a profundidad.

Con respecto a la dimensión internacional, existe una expectativa enorme en el ámbito del transporte a nivel global sobre lo que pasará en materia de transporte masivo en Bogotá. Para muchos, esta afirmación puede parecer una exageración, pues realmente es difícil dimensionar la trascendencia que tiene para varias multinacionales. Entre los muchos interesados, son los industriales y constructores europeos de metros quienes más se han preparado para concretar un proyecto que estaba en su mira desde hace años. Pero la atención de este poderoso grupo de presión va más allá de la asignación del jugoso contrato. Se relaciona, también, con la magnífica oportunidad para derrumbar un mito llamado Transmilenio, el cual, en los últimos años, les ha dañado muchos negocios, pues ha sido una real opción económica, eficiente y de rápida construcción. En este sentido Transmilenio fortaleció el mito de la ciudad brasileña de Curitiba y les quitó espacio a los metros.

El impacto internacional de los sistemas como el colombiano hizo que muchas ciudades, que durante años acariciaron un deseo llamado metro, decidieran finalmente construir sistemas basados en autobuses. Aunque parezca increíble, a pesar de los problemas que pueden tener y de haber sido construidos en ciudades del sur del planeta, los *Bus Rapid Transit* (BRT) han afectado considerablemente los intereses de los promotores de sistemas férreos. Pero, como comentaba en una conversación informal un gran experto brasileño, el apetito de los constructores de

metros por estas ciudades es tan grande que “el *lobby* del metro está dispuesto a hacer lo que sea para derrumbar el mito de que una ciudad como Bogotá o Curitiba pueden existir sin metro”.

En la medida en que los intereses por la construcción del metro de Bogotá trascienden las fronteras y tienen muchos interesados poderosos, la puja por el gran botín será sin piedad. Los viajes internacionales para los funcionarios, las promesas, los sobornos y los bajos precios iniciales en las propuestas serán moneda corriente. En este sentido es indispensable cuantificar las gigantescas adiciones presupuestales hechas a los metros de Lima, Medellín o São Paulo y explorar los procesos judiciales por corrupción en tribunales españoles e italianos en la construcción de los mismos.

Para el proyecto bogotano es imperativo que la estructuración y la adjudicación de las licitaciones se hagan con mucho profesionalismo y, sobre todo, transparencia, atributos de los que la administración pública no ha gozado, salvo en momentos reconocidos de la historia reciente de la ciudad.

Sería indispensable que en los procesos licitatorios sean incluidos organismos internacionales como el PNUD, y que las interventorías las realicen prestigiosas universidades nacionales e internacionales. Se requiere que todos los sistemas de participación y veedurías sean apoyados e involucrados en los procesos. En este sentido, se debe aprovechar que la ciudad consolida un sistema de veedurías, como las que lidera la Cámara de Comercio en proyectos como Ojo con Bogotá y Ojo con la Movilidad, entre otros.

La madurez y la solidez de las grandes transformaciones de Bogotá en los últimos años serán puestas a prueba, tanto por los intereses locales como por los internacionales. Es importante que quienes toman las decisiones lo hagan con responsabilidad y piensen más en los intereses colectivos y públicos, que en sus aspiraciones políticas y presidenciales. Aunque parezca increíble, megaproyectos como los metros han creado muy poco crédito político y muestra de ello son los resultados políticos que metros como los de Medellín, São Paulo y Lima, entre muchos otros, les han dejado a sus gestores.

Desde una perspectiva nacional, el caso de la capital colombiana no tendría por qué tener una historia muy distinta, puesto que la reducción de la compleja problemática de la movilidad urbana de Bogotá a la cons-

trucción de un metro es, sin lugar a dudas, una gran irresponsabilidad de los políticos distritales y nacionales. Pero ¿hoy quién no quiere subirse al tren de la victoria apoyando el metro? El debate está dejando de ser una cuestión técnica para convertirse en un estratégico tema político en la carrera presidencial de 2010.

Se está cometiendo un gravísimo error: por querer ver la solución, se oculta la complejidad del problema. Desde luego, es urgente mejorar el transporte público de pasajeros y para eso habrían muchas más alternativas que un metro. En este sentido, el problema no es la construcción del metro, es la movilidad, y la discusión sobre esta última es mucho más amplia que la primera, pues implica abordar retos de corte estructural como la reducción de inequidad, inmovilidad, contaminación y accidentalidad. No obstante, resulta curioso que los dos problemas más citados por los habitantes de la ciudad son de tipo coyuntural y hacen referencia a la congestión y el mal estado de la malla vial.

Tanto los tomadores de decisiones como quienes se ven afectados por ellas deben tener cuidado, pues el metro no es una respuesta “milagro” capaz de arreglar todos los problemas en materia de movilidad. Podrían hacerse preguntas como ¿qué papel podría jugar el metro en la resolución de los problemas importantes y urgentes de la movilidad? ¿Será que con la construcción de 30 km ó 40 km de metro, por un costo de 3 mil millones de dólares, se logra el uso racional del automóvil y se solucionan la “guerra del centavo”, las dificultades de Transmilenio, el mal estado de la malla vial, la carencia de recursos, la falta de responsabilidad y voluntad política? Resolver estos asuntos requiere algo más que un metro, se necesita la articulación y ejecución de acciones que, aunque impopulares, puedan generar grandes beneficios para la inmensa mayoría de la población. A continuación presentamos algunas:

- Consolidar un sistema multimodal basado prioritariamente en transporte público y alternativo de calidad.
- Modernizar el transporte público tradicional –chatarrazar como mínimo 10 mil buses–, mejorar y consolidar Transmilenio.
- Pacificar el tránsito.
- Racionalizar el uso del automóvil (restricciones espaciales y temporales).

- Gestionar eficientemente el estacionamiento.
- Reducir las emisiones.
- Controlar la circulación y el estacionamiento de motocicletas y prohibir los motores de dos tiempos.
- Optimizar la malla vial, más en términos de calidad que de cantidad.
- Organizar la distribución de carga y la mensajería.
- Realizar programas de participación, educación y cultura ciudadanas.

Partiendo de lo anterior, esperar una solución “milagrosa” no es una buena opción, más aún teniendo en cuenta que las alternativas sostenibles para enfrentar los problemas de la movilidad deben plantearse a mediano y largo plazo. Desde esta perspectiva el metro no es la solución inmediata a los inconvenientes que padecen los ciudadanos en sus desplazamientos. No solo es imposible que este funcione en un lapso inferior a ocho años, sino que, también, durante este tiempo las problemáticas ya existentes empeorarán porque Bogotá habrá triplicado el número de motocicletas, los autos sumarán más de 1,5 millones, habrá más de 20 mil buses circulando semivacíos y la inmovilidad, la exclusión y la inversión, de tiempo y dinero, de las clases populares (estratos 1, 2 y 3) habrá excedido todos los límites.

Ante este panorama es urgente aplicar una serie de medidas, como las mencionadas anteriormente, para mejorar la movilidad de la ciudad. La administración del Distrito Capital debe apropiarse del tema y abordarlo de manera responsable a nivel técnico, político y social. Para hacerlo, es importante recordar que el transporte en las ciudades también es un indicador de la dinámica y competitividad económica. En efecto, este puede revelar las condiciones socioeconómicas y políticas de vida y desarrollo de la población. Además el transporte colectivo en Bogotá, como en todas las metrópolis, debe ser un instrumento útil para estructurar y reequilibrar —socioeconómica y espacialmente— un proyecto urbano y social que, a escala distrital y metropolitana, sea capaz de contribuir a la construcción de la urbe deseada, la ciudad que todos queremos.

Metro versus tren de cercanías

Las especulaciones y opiniones acerca de priorizar la construcción del tren de cercanías sobre el metro de Bogotá han sido numerosas y variadas. El debate ha sido polémico pues, a nivel técnico y político, esto es un gran desacuerdo. Dar prelación a un tren regional que transportaría a menos de 200 mil pasajeros diarios —a un costo de mil millones de dólares—, sobre un metro que debería movilizar a más de 1 millón de capitalinos —con una inversión de 3 mil millones de dólares— podría considerarse un exabrupto.

Pensar en la construcción de un tren de cercanías sería una elección muy responsable y visionaria en el ámbito regional, solo si la movilidad distrital estuviera estructurada de tal manera que le garantizara a la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas condiciones dignas de desplazamiento. Sin embargo, es un hecho que esa descripción de la movilidad distrital no corresponde a la realidad, por el contrario, lo que la caracteriza es la congestión, contaminación, accidentalidad y la muy elevada inversión de tiempo y dinero. Además, es importante tener en cuenta que esta situación tiende a empeorar cada día a causa del ingreso de más autos y motos, el deterioro progresivo del transporte colectivo, del ambiente y de la salud pública.

Priorizar la alternativa regional sobre la local puede tener, aparentemente, muchas justificaciones. Pero podría decirse dicha prelación es más una elección de tipo político que no puede argumentarse desde el punto de vista técnico, pues es muy posible que para la administración de turno sea más práctico inaugurar un tren de cercanías, en lugar de forzar la construcción de un metro del que se desconoce la fecha apertura.

Adicionalmente dar prelación al tren regional por encima del metro implica desconocer muchas de las características esenciales de Bogotá como ser una gran urbe compacta, densa y sin ciudades “dormitorios” como en otras metrópolis del mundo. Además, si hubiera que priorizar las relaciones regionales, estas deberían privilegiar a ciudades como Soacha (no a Zipaquirá, Tocancipá o Facatativa) que por razones espaciales, sociales, demográficas y funcionales, “es” como las alcaldías locales bogotanas.

Para el Distrito y la región es una alternativa responsable planear y actuar a gran escala con respecto a la movilidad y otros temas. Pero no debe olvidarse que Bogotá concentra a la mayoría de la población, razón por

la cual deberían atacarse, gradualmente, los problemas internos de la ciudad, los metropolitanos y regionales en este orden respectivo.

Es evidente que urge mejorar la calidad del transporte interurbano de la Sabana, pero esto debe hacerse sin sacrificar la movilidad de Bogotá. Para lograrlo deberían construirse buenas terminales de integración regional –aunque con fallas, dos buenos referentes son los portales del norte y la 80 de Transmilenio– y disponer de vehículos adecuados con condiciones de frecuencia, comodidad y seguridad apropiadas. A mediano y largo plazo, podrían ser de gran utilidad algunas acciones que permitan recuperar el sistema férreo para transportar pasajeros, e incluso mercancías, más aún si se tiene en cuenta que la actividad agrícola más importante de la Sabana es la exportación de flores; y en este sentido sería favorable que la nueva terminal de carga contara con una interconexión férrea.

Partiendo de los planteamientos anteriores, es posible decir que lo más urgente y prioritario es reconocer que Bogotá requiere acciones decididas para mejorar a corto plazo la movilidad cotidiana. Muchas de estas ya están planteadas en el Plan de Movilidad y en las futuras fases de Transmilenio. Asimismo es importante tener en cuenta que el mejoramiento de la calidad del transporte público tradicional (buses, busetas y taxis), el uso eficiente, en términos económicos y ambientales, del automóvil y la motocicleta, la reducción de la accidentalidad peatonal, la pacificación del tránsito, el incremento del uso de los medios de transporte no motorizados y la mejora de la calidad del aire son aspectos que deben ser atendidos urgentemente con el fin de priorizar la generación de una movilidad equitativa para los habitantes de la ciudad.

El desafío de regular las motos

Actualmente los municipios colombianos son víctimas de los complejos problemas originados por el crecimiento acelerado del uso y número de motocicletas. Este incremento genera graves impactos negativos como mayores niveles de accidentalidad, contaminación por gases y ruido, sedentarismo y menor uso del transporte colectivo y alternativo.

El *boom* de la motocicleta en Bogotá y en todo el país, en general, se da tanto en términos relativos como absolutos. De unas 50 mil motoci-

cletas vendidas anualmente a finales de la década de los años noventa, se llegó a más de 150 mil en 2004 y se calcula que en 2007 se vendieron muchas más de 200 mil. Si esta situación continúa, el parque ciclomotor superará, en muy pocos años, el número total de automóviles.

Las mayores ventas de motos son el resultado de un agresivo plan de mercadeo –menores precios, más puntos de venta y facilidades de pago– y de un contexto legal nacional y municipal absolutamente favorable para las mismas. En efecto, la fiscalidad para las motos es muy reducida, algunas no pagan impuestos, todas están exentas de peajes, de pico y placa, de día sin carro y otros programas de racionalización de la motorización individual. Además, es un hecho de cuidado que el *Código de tránsito* haya asimilado la moto a la bicicleta. Esto puede considerarse un gran desfase, pues sería como equiparar en la legislación aérea a una avioneta con una cometa. Las dos vuelan pero hay una gran diferencia, como entre motos y ciclas: mientras unas tienen motor, las otras no.

Respecto a la contaminación, el caso de Bogotá es bastante significativo, pues el volumen de contaminantes producidos por las motocicletas es superior al generado por los camiones para el transporte de mercancías. Esto quiere decir que la distribución de algunos cientos de kilos de mensajería contamina más que los cientos de toneladas de carga. Asimismo la disminución constante y gradual del uso del transporte público (masivo, colectivo e individual) y alternativo (bicicleta y caminata) en casi todos los municipios (a excepción de Bogotá) está relacionada directamente con el cambio de estos modos por la motocicleta y el mototaxi. Este hecho es grave, pues, por una parte, el país invierte muy decididamente en mejorar el transporte colectivo y, por otra, la moto reduce el número de usuarios del bus y el taxi, poniéndolos así en “vía de extinción”.

Los antecedentes de este tipo de situaciones en ciudades de Brasil y muchos países de África y Asia deben convertirse en una señal de alarma para la capital colombiana. En Brasil se fabrican anualmente más de un millón de motos y en São Paulo los accidentes de motocicletas dejan como resultado un muerto diario. Hay ciudades de Asia, con población muy similar a la de Bogotá, que tienen entre dos y tres millones de vehículos de dos ruedas con motor. Esto es un panorama inquietante para las ciudades colombianas.

La masificación de la motocicleta es un hecho inevitable y su amenaza para la sostenibilidad de las ciudades es mucho mayor que la de los au-

tomóviles. Por eso, es muy importante que la legislación nacional y la municipal se esfuercen por promover un uso inteligente de los automotores. Si bien no se debe limitar a las personas y familias para que adquieran un automotor, lo importante es orientar dicha legislación para que estas adquieran vehículos de buena calidad en términos energéticos, ambientales y de seguridad. Todos tienen derecho a motorizarse incluso con moto, pues es considerada el “carro” de los pobres, lo importante es no hacerlo a costa de la salud pública, el medioambiente y la seguridad.

En este sentido es importante resaltar que las recientes medidas de la Secretaría de Movilidad de Bogotá sobre la circulación de dichos vehículos introducen al escenario público un tema clave para el futuro de muchas ciudades colombianas: derechos y deberes de los motociclistas. Infortunadamente este tema ha sido ignorado o menospreciado por la mayoría de los responsables nacionales y locales.

En teoría parece positivo hacer cumplir el capítulo V del *Código nacional de tránsito* (Ley 769 de 2002), según el cual las motos deben “transitar por la derecha de las vías a distancia no mayor de un metro de la acera”. Pero, en la realidad, como lo han explicado muchos motociclistas, la medida genera un riesgo muy grande, no solamente para ellos, sino también para todos los actores de la movilidad.

El *Código de tránsito* tácitamente cataloga a las motos y ciclas como subvehículos, al relegarlos a circular en un espacio totalmente insuficiente y técnicamente muy riesgoso, dado que maniobrar de forma segura una moto o una cicla en menos de un metro de ancho es imposible. Esta es una situación inaceptable, pues reducir la circulación de dichos vehículos al espacio denominado “punto muerto” de la vía, donde se concentran, entre otros, pendientes, desagües, sumideros, alcantarillas (por lo general sin tapas), peatones, ciclistas y vehículos parqueados o detenidos para recoger pasajeros, es una determinación irresponsable. Este tipo de disposiciones son una muestra de cómo los legisladores, autoridades e incluso algunos expertos en tránsito han desconocido los derechos a la equidad y la seguridad de buena parte de los actores de la movilidad.

Bajo este escenario, es un hecho que el crecimiento explosivo de la moto está generando grandes inconvenientes que agravan el ya difícil contexto socioeconómico y ambiental, la salud pública, la calidad de vida y la seguridad vial de la movilidad de Bogotá y muchas otras ciudades colom-

bianas. Al respecto, varias instancias nacionales deberían asumir urgentemente y en forma responsable el tratamiento de la moto y crear un marco regulatorio de acuerdo con la magnitud del problema y con el desafío futuro que esto impone. Las motos son más que una moda pasajera, su incremento será sostenido y en poco tiempo alcanzarán y superarán el número total de automóviles del país. Las altas tasas de crecimiento de los últimos años hacen prever que, en menos de una década, Bogotá podría tener más de un millón de motocicletas. Entonces, si menos de 100 mil generan tantos problemas, ¿qué será de la ciudad con tal cantidad?

En conclusión, la motocicleta requiere un nuevo marco regulatorio que le dé un trato similar al automóvil, en términos de derechos y deberes, tal como se hace en la mayor parte de los países desarrollados. Este debería contar con normas adecuadas de tránsito, pagar impuestos, peajes y estacionamiento. Además, se debe evitar su uso irracional, como por ejemplo, el mototaxismo o la mensajería urbana. Adicionalmente no se debe limitar por ningún motivo su adquisición sino orientar desde las políticas públicas una motorización responsable a través de la adquisición de vehículos de buena calidad. También se deben prohibir y reemplazar los motores de dos tiempos por los de cuatro tiempos, pues los primeros son exageradamente contaminantes. Al final, si se siguieran este tipo de recomendaciones para el uso de las motos, se asegurarían el respeto al medioambiente y un mínimo de seguridad para todos.

Los contraflujos: ¿una improvisación?

Es sorprendente que en la actualidad la Secretaría de Movilidad de Bogotá haga anuncios sobre el incremento de los contraflujos de la carrera Séptima, tanto en su extensión como en los momentos del día y su duración. Esto podría entenderse, teniendo en cuenta las condiciones de movilidad de la capital colombiana, como un chiste de mal gusto o una salida improvisada para dar respuesta a la pregunta que muchos usuarios se hacen respecto al futuro de tan importante arteria bogotana.

Si bien hace un par de décadas varios secretarios de tránsito decidieron hacer contraflujos para agilizar el transporte privado, entre el centro y el norte de la ciudad, hoy esa medida no es congruente ni con el tiempo

ni con las necesidades actuales de movilidad de la mayoría de la población.

De hecho no es asombroso que dicha medida se haya mantenido, puesto que proporciona un enorme beneficio a los automovilistas, algunos de gran influencia en la ciudad. Sin embargo, estos son muy pocos en comparación con la enorme cantidad de perjudicados: usuarios del transporte público, peatones, atropellados.

Los contraflujos propuestos pueden agilizar mucho el tránsito vehicular de algunos, pero con costos muy altos para la inmensa mayoría de los ciudadanos y ciudadanas, pues por la Séptima también transitan buses, busetas, peatones y otros actores de la movilidad, a quienes evidentemente no les convendría un cambio de sentido del flujo vehicular. Invertir el sentido de la Séptima implica desplazar, hacia las ya congestionadas carreras 11 y 13, a un número gigantesco de usuarios del transporte público e incrementar, muy significativamente, los tiempos de viaje y los índices de accidentalidad.

Esta idea podría considerarse como una improvisación. Y bajo estas circunstancias sería bueno para la ciudad que, antes de improvisar, los tomadores de decisiones en materia de movilidad se dieran a la tarea de reconocer e implementar el plan de movilidad de Bogotá que, bien o mal, marca unas directrices claras y vale la pena recordar que ninguna de ellas menciona los contraflujos. Por el contrario, lo que estas proponen es pacificar el tránsito y promover la seguridad vial, el transporte público y alternativo, entre otros temas.

Como consecuencia, y en oposición al plan de movilidad, los contraflujos incentivan el uso del auto particular y desalentando el uso del transporte público, en un contexto en el que este último está perdiendo cada día más usuarios (estos han encontrado refugio en el uso de motos y en muy económicos autos de segunda). De hecho, si hubiera que hacer contraflujos en Bogotá, estos tendrían que ser para el transporte público, para que esos “usuarios invisibles”, es decir, los usuarios de estratos 1, 2 y 3 que representan el 70% de la población bogotana, puedan movilizarse en condiciones menos malas de aquellas a las que se ven sometidos por la llamada la “guerra del centavo”.

La congestión de los autos de la carrera Séptima y de las demás vías capitalinas debe atacarse desde varios frentes. En el mundo ya existen muchas medidas para contrarrestar dicha problemática; sin embargo, para hacerlo se requiere voluntad política y con este atributo no se cuenta en

este momento. Al final no es de extrañar que en Bogotá cada día más gente compre autos porque, después de todo, las acciones implementadas para atacar los problemas de la movilidad están logrando que la utilización del transporte público sea una verdadera pesadilla para los usuarios.

Bibliografía

- Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) / CHODAI Co. Ltda. / YACHIYO ENGINEERING Co. Ltda. (1996-1997). *The study on the master plan for urban transport of Santa Fe de Bogotá in Republic of Colombia*.
- Calderón, Paola Andrea y Sandra Patricia Sotelo (2002). *Desarrollo de la medida del “pico y placa” para el transporte público en Bogotá D. C.* Bogotá. Chica, Germán y otros (s/f). *Metrobús-Transmilenio. Un nuevo concepto en transporte masivo para la ciudad de Santa Fe de Bogotá*. Bogotá.
- Filauri, Claudia Elizabeth y Piedad Rosalía Torres (1989). *Bogotá, contraste y equilibrio en sus usos*. Bogotá.
- INGETEC S.A. / BECHTEL / SYSTRA (s/f). *Diseño conceptual del sistema integrado de transporte masivo de la Sabana de Bogotá*.
- Merlin, Pierre y Françoise Choay (1998). *Dictionnaire d'urbanisme et aménagement*. París: Presses Universitaires de France.
- Mockus, Antanas (1998). *Informe de avance del Plan de Acción 1998*. Bogotá.
- Montezuma, R. (ed.) (2000). *Presente y futuro de la movilidad en Bogotá: retos y realidades*. Bogotá: Veeduría Distrital / INJAVIU / El Tiempo.
- Peñalosa, Enrique (2000). *La Bogotá del tercer milenio. Historia de una revolución urbana*. Bogotá.
- Peñalosa, Enrique (s/f). “Discurso de posesión del Alcalde Mayor el 1 de enero de 1998”, en: Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. *Bogotá para todos*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. / Colección Bogotá del Tercer Milenio.
- Sanz Aludan, Alfonso (2005). “El viaje de las palabras”. *El derecho a la movilidad, informe de Valladolid*. Escuela de Arquitectura.
- Suárez R., Gabriel (2002). *Estado del arte en investigación y medición de la cultura urbana de la movilidad en Bogotá 1995-2000*. Bogotá.

La planeación y la gestión urbana a prueba de la movilidad espacial. Bogotá en los años 1990 y 2000

Thierry Lulle*

Durante las últimas décadas, el crecimiento poblacional y espacial de muchas de las grandes ciudades del mundo ha llevado a que el tema de la movilidad espacial figure cada vez más en el debate público en general, y en la planeación y gestión del desarrollo urbano y la investigación urbana en especial. La introducción de este tema en estos distintos campos no es nueva¹ pero sí ha tomado más fuerza en estas últimas décadas. Es conveniente diferenciar los tipos de movilidad a los que se hace referencia. Durante los años 1950 y 1960, dominaba el tema de las migraciones internas y sus efectos en el crecimiento urbano; hoy esta forma de movilidad sigue siendo objeto de preocupación y reflexión, pero han surgido nuevos aspectos que han adquirido pertinencia: es el caso de las migraciones internacionales o, en los países con conflictos internos fuertes, el del desplazamiento forzado. Hoy en día el tema de la movilidad residencial intraurbana se aborda sobre todo para hablar de fenómenos de segregación, de concentración espacial, voluntaria o no, de población con características similares (socioeconómicas, étnicas, entre otras). Más recientemente el tema de la movilidad cotidiana se ha vuelto presente, hasta el punto que el uso de la palabra genérica “movilidad” da a entender implícitamente que solo se trata de movilidad cotidiana, de transporte urbano.

* Arquitecto y Urbanista. Docente investigador en el Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social (CIDS) de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia. Director del grupo de investigación “Procesos sociales, territorios y medioambiente”. Correo electrónico: thlulle@hotmail.com

Este texto se apoya en resultados de dos investigaciones, principalmente la segunda, que ha sido realizada entre 2001 y 2003, en el marco de un convenio entre la Universidad Externado y el Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Francia, y con la estrecha colaboración de Adriana Parías, economista y urbanista.

1 Las teorías del urbanismo abordan el tema del transporte urbano y los flujos cotidianos desde finales del siglo XIX, como por ejemplo, las de I. Cerda o A. Soria y Mata o, más recientemente, la de M. Webber.

En medio de esta tendencia general, ciertos trabajos de investigación urbana reflejan avances importantes en la comprensión de las dinámicas urbanas contemporáneas, en primer lugar, como resultado de interacciones entre distintos actores urbanos (el sector público, el sector privado, los habitantes mismos, organizados o no) todos vinculados a un mismo sistema. El sector público interviene directamente en el desarrollo urbano desde la planeación y gestión e indirectamente a través de la movilidad espacial, esta vez teniendo en cuenta simultáneamente toda su diversidad. En efecto, la movilidad espacial permite discernir y analizar el juego entre los niveles de la estructura de la ciudad con su oferta variable de viviendas y servicios y de las necesidades, demandas y deseos de la población.² En un trabajo anterior (Dureau y otros, 1998), hemos mostrado cómo los conocimientos sobre la movilidad espacial permiten caracterizar las interacciones entre los distintos actores y así entender las causas de las transformaciones espaciales. En este mismo sentido, J. P. Lévy (2006) dice que

La movilidad es uno de esos “objetos bien identificados” para estudiar la o las ciudades, porque revela múltiples factores que comprometen a la vez a las formas espaciales y a las lógicas sociales y económicas; y porque influencia igualmente a la intervención política. La movilidad probablemente constituye uno de los procesos más importantes para comprender las evoluciones urbanas contemporáneas.

La presencia de la movilidad espacial en la planeación y gestión urbanas es variable en las distintas metrópolis, incluso se planteó que la movilidad podía estar en el “ángulo muerto” de las políticas (Lulle y Le Bris, 2002), pero en todos los casos es una perspectiva analítica muy enriquecedora. La movilidad es objeto central de una política cuando se trata de políticas migratorias, desalojo y reubicación, transporte público; pero su manejo puede constituir también una estrategia para mejorar la calidad de vida, la productividad, las relaciones socio-espaciales entre individuos o comunidades, la repartición de los usos y funciones en la ciudad. Es decir que permea tanto directa como indirectamente muchos campos de la acción pública en materia de desarrollo urbano.

2 Varios trabajos lo han demostrado. Para el caso de Colombia y más precisamente Bogotá, ver Dupont y Dureau (1997); Dureau y otros (1998); Dureau y otros (2002); Dureau y otros (2006); Lulle (2001); Lulle y Le Bris (2002).

Nuestro propósito en este texto es analizar la planeación y la gestión urbana en Bogotá desde el punto de vista de la movilidad. Recientemente estos dos campos de acción han sido objeto de cambios muy considerables en la ciudad que han sido muy valorados a nivel nacional e internacional. En efecto, si durante la fase de crecimiento acelerado los poderes públicos se mostraron poco eficaces en dar respuestas satisfactorias a las necesidades de los habitantes, cuyo número había aumentado fuertemente, desde finales de la década de los años ochenta se observan varios procesos simultáneos progresivos: la descentralización, la democratización, así como una cierta racionalización de la planeación y de la gestión. Hubo avances notables e innovaciones en varios aspectos: cultura ciudadana, seguridad, transporte público (con el sistema Transmilenio), recuperación de los espacios públicos, finanzas públicas, gestión de suelos (con mecanismos como la recuperación de plusvalías), entre otras, lo cual pudo ser ampliamente promocionado, a veces no sin intereses ligados a estrategias de *marketing* urbano e incluso de índole política. Se ha señalado con frecuencia que el éxito de estos cambios estuvo apoyado en la complementariedad de las políticas de los sucesivos alcaldes, lo cual permitió lograr un cierto equilibrio entre las intervenciones en lo físico-espacial y en lo cultural y en lo social; también se indica que este resultado estuvo ligado a la utilización de nuevas herramientas de gestión. Ahora bien, algunos problemas parecen no haber sido resueltos como la insuficiencia de viviendas para las clases populares, la inseguridad y la congestión del tránsito, entre otros, en los que no se ha avanzado como se hubiera querido.

Frente a esta situación, encontramos algunos balances valorizantes, otros son críticos, pero existen pocos estudios que analicen estos procesos con distancia y que aborden su evolución, causas y efectos. Una aproximación recurrente se ocupa de describir y analizar la planeación y la gestión urbana a partir de sus principios propios, o relacionando estas prácticas con procesos más amplios en la sociedad (en Colombia, en los últimos veinte años se observa la articulación de la planeación urbana con la apertura económica, la nueva *Constitución política*, etcétera). Se analizan los procesos de implementación y se confrontan mediciones de las intervenciones y de sus impactos (en términos económicos, políticos, sociales, culturales, entre otros). De acuerdo con nuestras consideraciones iniciales

por un lado y con la hipótesis de que, pese a los innegables avances observados en estas dos últimas décadas, sigue existiendo una cierta distancia entre la demanda de los habitantes y las políticas urbanas (la cual es inevitable pero tendría que ser la más reducida posible), optamos por otro enfoque, el de una lectura de estos mismos procesos a la luz de las formas de movilidad espacial.

En efecto, al mismo tiempo que se han dado estos cambios, se han agudizado los problemas alrededor de las distintas formas de movilidad espacial y, como lo decíamos al principio con respecto a la mayoría de las grandes ciudades, estos asuntos son objeto de preocupación, interés y debate. Entre estos puntos de interés especial destacamos las (e)migraciones (inter)nacionales, el desplazamiento forzado, la movilidad intraurbana en un contexto de ciudad tradicionalmente segregada y la movilidad cotidiana cuya situación se ha vuelto muy crítica. En el caso de esta última vale la pena recordar que ella fue omnipresente en la última campaña para las elecciones municipales de 2007, y el candidato victorioso parece deber buena parte de su éxito al hecho de haber centrado su programa en torno a la propuesta de construir el metro.

Pretendemos aquí contribuir a una comprensión más objetiva de los nuevos procesos de planeación y gestión urbana desarrollados en Bogotá desde finales de la década de los años ochenta, a partir de la identificación y análisis del lugar y papel de la movilidad espacial en los discursos de los actores urbanos: discursos acerca de la misma movilidad, de las políticas urbanas, y del cruce entre los dos, entre movilidad y políticas. Se trata de entender cómo los actores se apropian de estos nuevos procesos a la luz de sus representaciones de la movilidad espacial. Veremos que, si bien estos actores tienen ciertos conocimientos tanto de las dinámicas de movilidad como de las nuevas propuestas urbanísticas de la acción pública, los cuales provienen a la vez de saberes teóricos y empíricos, y de experiencias del poder, ellos tienen dificultad en asociar y cruzar estos distintos conocimientos. Esta dificultad puede explicar la permanencia de una cierta distancia entre la demanda de los habitantes y las políticas que les son dirigidas.

A través de los discursos de los actores acerca de estos temas, se evidencian representaciones, percepciones, imaginarios, compartidos colectivamente o no. Hay que recordar que, si bien los teóricos del urbanismo

siempre han pretendido hacer del urbanismo una ciencia, se ha demostrado cómo este está inevitablemente atravesado por ideologías. Además, “en una ciudad en movimiento donde uno descubre cada día más la complejidad de los procesos, el recurso a las representaciones para descifrar los nuevos códigos espaciales o para conducir una política pública se convierte en regla” (Lévy, 2006). Varios estudiosos de las dinámicas urbanas en Bogotá se han centrado en las representaciones de distintos tipos de actores y desde enfoques muy variados (por ejemplo Jaramillo, en: Saldarriaga y otros, 1998; Jaramillo, 2003; Silva, 2003; Lulle, 2006), destacando mejor las formas de aprobación o rechazo, adhesión o resistencia, frente a los procesos de cambio. Pero no se han estudiado las representaciones de la planeación y gestión a la luz de la movilidad espacial en el caso de Bogotá.

Por otra parte, el estudio de las representaciones de la movilidad en otros contextos ha evidenciado que un imaginario colectivo a favor de la estabilidad, o no movilidad, y en contra del nomadismo, dominante durante mucho tiempo (más todavía en el período del fordismo), se estaría matizando, volviéndose menos dualista y más abierto hacia la movilidad, mientras las poblaciones se mueven cada vez más por motivos muy variados, desde la libre decisión hasta la obligación (Brun, 1993; Depardon y Virilio, 2008).

El desarrollo de nuestro enfoque no es fácil pues el material de estudio proviene de entrevistas cuya lectura puede ser de doble nivel: nos transmiten informaciones, a veces inesperadamente de cierta calidad, que permiten plantear o comprobar hipótesis, pero también, y sobre todo, nos permiten acceder a las concepciones y representaciones urbanas de los entrevistados mismos. Estos dos niveles pueden confundirse fácilmente y esto puede perjudicar el logro de nuestro objetivo inicial.

Debe considerarse también que la planeación y la gestión urbanas podrían ser mejoradas gracias a la incorporación en ellas (en especial en los diagnósticos) de conocimientos sobre las formas de movilidad espacial. Por ejemplo, en la evaluación del déficit de vivienda, que se basa generalmente de manera exclusiva en proyecciones demográficas muy simples, con este enfoque se puede articular el importante segmento del parque de viviendas que se desocupa y que se ofrece, como resultado de la misma movilidad residencial de los habitantes. Otro aspecto que debe te-

nerse en cuenta es que los estudios de la movilidad espacial son útiles para conocer las prácticas y estrategias residenciales de los habitantes y por lo tanto son valiosos para responder mejor a sus necesidades: podríamos decir que son complementarios a la expresión de estas necesidades por los habitantes mismos en procesos de planeación participativa. La incorporación de estos conocimientos es a priori factible si se tiene en cuenta no solo el hecho de que, como lo dijimos anteriormente, existe una presencia del tema de la movilidad en el debate público o en campos de intervención ya más específicos, sino que también hay una cierta circulación de información y de ideas entre las esferas del conocimiento y las de la acción pública (a través de la rotación de los actores mismos cuyas formación y/o experiencias se refieren cada vez más a estos temas).

Sin embargo, no tratamos de analizar nuestros hallazgos desde esta perspectiva (lo cual nos hubiera llevado a diferenciar grados en esta incorporación y evaluarla como suficiente o no, es decir desde un “deber ser”, con criterios difíciles de definir), sino más bien intentamos resaltar quién habla, a qué movilidad se refiere, cómo lo hace, por qué, para pensar e intervenir qué componentes de la ciudad, y nos proponemos caracterizar las similitudes y los desfases entre los actores involucrados, las tensiones entre sus convicciones y sus reflexiones, sus conocimientos y sus propuestas, y de esta forma presentar un retrato de las formas de apropiación de la planeación y gestión urbanas por parte de sus actores a principios de los años 2000. Bogotá se ha vuelto un laboratorio para entender muchas dinámicas. Lo consideramos aquí también no solo con el fin de entenderla en sí misma sino también de encontrar elementos de comprensión y herramientas aplicables a las demás metrópolis.

Nos apoyamos en los resultados de dos investigaciones³ que realizamos en el transcurso de este período y en las cuales tratamos de identificar y analizar el discurso de los actores urbanos y sus relaciones con el tema de la movilidad espacial. Ambas utilizaron entrevistas con representantes de los distintos sectores del desarrollo urbano: el público, el priva-

3 Subprograma *Planification et gestion du développement urbain de Bogotá et de son aire métropolitaine*, en el marco del programa *Formas de movilidad de la población de Bogotá y su impacto sobre la dinámica del área metropolitana*. Bogotá y París: Universidad Externado de Colombia, ORSTOM, CEDE-UniAndes, PIR-Villes CNRS, 1995-1997, y el Programa *Movilidades, temporalidades y gestión urbana. El caso de Bogotá (Colombia)*, CIDS, Universidad Externado de Colombia en convenio con el IRD (ex Orstom), Instituto de Investigación para el Desarrollo (Francia), 1999-2003.

do y el comunitario (ver el anexo). En la primera, realizada en 1995 y 1996, preguntamos a una veintena de entrevistados acerca de dos tipos de movilidad, la migratoria y la cotidiana; en la segunda, realizada entre finales de 2000 y principios de 2002, se hicieron más de cincuenta entrevistas de forma mucho más sistemática, abordando todas las formas de movilidad espacial así como el tema de las políticas urbanas del momento y sus cruces con la movilidad. Presentamos en este texto principalmente resultados de la segunda investigación, contrastándolos a veces con resultados de la primera. En el caso de la segunda investigación, hay que recordar cuán especial era esa coyuntura: una crisis económica muy fuerte, una situación de gran inseguridad, circunstancias que presumiblemente generaron un aumento de la emigración en todos los sectores socioeconómicos. Pero también era un momento particular en cuanto al desarrollo urbano, pues se había entregado recientemente el primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y se acaban de crear las empresas parapúblicas de transporte –Transmilenio– y de vivienda social –Metrovivienda–. Se empezaban a ver los frutos de la gestión desarrollada por una nueva generación de alcaldes.

Se debe ser conciente entonces de que los resultados a los cuales nos vamos a referir no son recientes y que es muy probable que hoy encontrásemos algo distinto, sobre todo porque, como hemos dicho, la controversia pública alrededor de la movilidad no ha dejado de crecer. Pero estimamos que aún hoy vivimos la misma etapa de políticas innovadoras y ello hace pertinente estas percepciones. En este momento se empieza a elaborar una nueva versión del POT, se ha inaugurado una renovada gestión del transporte público (pues a pesar de que recientemente se implementó una reforma administrativa global en el Distrito, lo concerniente a la movilidad sigue teniendo grandes dificultades), se enfrentan los efectos de una política del gobierno nacional que parece orientada a desmantelar los avances en materia de ordenamiento territorial, gestión de suelo y medioambiente, y se comienza a abocar una fase nueva de crecimiento de la ciudad.

En primer lugar, recordamos a grandes rasgos la importancia y diversidad del fenómeno mismo de las movیلidades espaciales y su presencia en el debate público, el imaginario colectivo y la producción de conocimientos científicos; en segundo lugar, mostramos cómo la movilidad

espacial está incorporada en el discurso de cada uno de los actores del desarrollo urbano y señalamos sus similitudes y sus contrastes entre los distintos actores. Finalmente analizamos esta situación en otro plano, tratando de ver hasta qué punto la referencia al tema de la movilidad es instrumental o, al contrario, contribuye a una cierta objetivación, lo cual nos llevará a una lectura que tiene un carácter epistemológico.

**La segunda mitad del siglo XX:
una metropolización determinada por una movilidad
espacial variada e intensa y unas políticas urbanas en cambio**

Estos cincuenta años han sido marcados por fuertes cambios pero se pueden diferenciar dos períodos principales, antes y después de la década de los años ochenta del siglo XX.

*De la década de los años cincuenta a los años ochenta:
migraciones fuertes versus políticas urbanas débiles*

En Colombia, el proceso de urbanización es importante durante el siglo pasado, especialmente desde la década de los cincuenta. En efecto, mientras que en 1951 menos del 40% de la población era urbana, en 1993 esa tasa se elevó al 69%. En este proceso el papel de la migración interna desde el campo fue decisivo, la cual estuvo ligada, de una parte al desarrollo económico de las ciudades (la industrialización y comercialización) y de otra lado, tuvo que ver con un cierto abandono del campo por los sucesivos gobiernos (varios anunciaron una reforma agraria pero sin concretarla), mientras que en determinadas zonas y momentos, este era atravesado por oleadas de violencia política muy fuerte.

Bogotá ha sido afectada directamente por estos flujos: en 1973 su población fue nueve veces mayor que en 1938 y la mitad de ella fue constituida por personas nacidas fuera de ella. Sin embargo, no concentraba la totalidad de la migración: su población y la de su área metropolitana representaba en 1993 el 17% de la población del país (37,5 millones) y el 24% de la de todas las ciudades. De hecho, estos flujos se han dirigido

también hacia otras ciudades, grandes y medianas, incluso cerca de explotaciones petroleras o de las fronteras (ver los trabajos de Rubiano y González, 1998; Jaramillo, 1998; Dureau y Florez, 2000).

Inicialmente los poderes públicos favorecieron estas migraciones de manera deliberada (políticas en favor de la industrialización) o por omisión (el abandono de las zonas rurales). Pero posteriormente no hay verdadera política de inmigración ni encaminadas a aumentar o a impedir o al menos tratar de controlar los flujos, ya sea nacional o regionalmente, salvo en los años setenta, donde se realizaron diagnósticos sobre la situación de la migración (en particular el de la OIT), especialmente con miras a establecer una política económica (cf. L. Currie) que uniese la creación de empleos para los migrantes con la construcción de viviendas.

¿Cuáles son los efectos de estos flujos sobre el crecimiento espacial de Bogotá? Debemos distinguir tres grandes períodos: la década de los cincuenta y sesenta, la de los años setenta y ochenta, la década de los años noventa y la actual. Estos flujos, junto con los efectos del crecimiento natural, explican que durante el primer período la capital no ha dejado de crecer, más aún cuando no se presentaba todavía límites naturales (solo los cerros de la cordillera oriental): en 1973, el área urbanizada del distrito fue doce veces mayor que en 1938.

Durante este primer período, las políticas urbanas no se caracterizaron por una atención particular a la problemática de arribo e inserción de los inmigrantes. Se elaboran planes, cada uno de ellos con un enfoque propio, pasando desde el espacial al socioeconómico, del global al específico, pero en la práctica su aplicación es escasa o nula. Sin embargo, debemos señalar algunos que han tenido alguna repercusión real que tienen que ver con la definición a largo plazo de la malla vial de la ciudad, que han sido respetados a grandes rasgos a lo largo del tiempo y que se relacionan directamente con la movilidad cotidiana. Es así como esta misma malla orienta, sin dirigirla directamente, la ubicación de muchas de las principales operaciones urbanas, la distribución de actividades y la estructura socio-espacial (tradicionalmente marcada por una fuerte segregación).

A pesar de que el Estado tenía en esos años una política de producción de vivienda social, ella fue insuficiente para satisfacer la alta demanda provocada en parte por la afluencia de inmigrantes, mientras que las empresas participan poco en la construcción de viviendas sociales para su

personal. De esta forma empezaron a tomar cuerpo los fenómenos de la urbanización ilegal en los suburbios y de la proliferación de viviendas hacinadas denominadas “inquilinos”, principalmente en el centro de la ciudad.

Desde los años setenta se puso en marcha el proceso de metropolización Bogotá. La tasa de crecimiento de la población disminuyó como efecto de la transición demográfica y de la disminución de la intensidad de los flujos migratorios y se diversificaron significativamente los ejes de la migración mientras que las trayectorias residenciales son cada vez más complejas. Se trató de una etapa de crecimiento más lento, pero todavía sostenido, que se caracterizó por la extensión espacial de la aglomeración urbana hasta las comunas vecinas del distrito de ese entonces. Fue también el inicio de la densificación de pericentro.

Si uno de los objetivos de la planificación de este período fue la densificación (se hablaba de “ciudades dentro de la ciudad” es decir, de nuevas centralidades), esta se manifestó de diferentes maneras, no siempre deseadas ni deseables: por un lado, mediante el establecimiento de un sistema de crédito para el acceso a la vivienda que beneficiaba principalmente a las clases medias y acomodadas, lo que indujo un cambio de fisonomía de algunos sectores de la ciudad; por el otro, mientras que el Estado se retiraba progresivamente de la producción de vivienda de interés social (otras organizaciones, cajas de compensación, las ONG, entre otras, lo substituyeron), siguieron proliferando nuevos barrios ilegales y los anteriores se consolidaron. Se trató por lo tanto de una densificación con un control muy relativo.

Durante los años ochenta continuó el crecimiento de la población dentro del perímetro urbano, pero hay que destacar que su ritmo se aceleró notablemente en los municipios vecinos. Y si en general el peso de la migración campo-ciudad en este crecimiento seguía disminuyendo (excepto en el caso de los municipios vecinos), el de la movilidad inter e intraurbana se volvió determinante. La metropolización adoptó un perfil nuevo: la urbanización de la periferia continuó pero también hubo densificación dentro del perímetro urbano. Esta dinámica se vio reforzada a finales de los años setenta con la adopción de normas muy permisivas y favorecedoras de los intereses del sector inmobiliario. Es así como la oferta de vivienda para las clases medias y altas se canalizó hacia el pericen-

tro norte, cerca de sus lugares de trabajo. De esta manera emergió una tensión, pues mientras las distancias se alargaban, la infraestructura vial y de transporte no cambiaba. Las novedades en la movilidad intraurbana se manifestaban también de otras formas: crecían los movimientos hacia los municipios vecinos o la periferia, y esta vez tanto de parte de las clases populares, medias o altas (ver capítulo de F. Dureau en este mismo volumen), lo que contribuyó a una redefinición de la segregación socio-espacial (ver capítulo de A. Salas y F. Dureau en esta misma obra). La movilidad cotidiana se intensificó, pero no sin encontrar obstáculos serios dado que el servicio de transporte estaba completamente controlado por el sector privado y era cada vez más insuficiente.

Desde los años noventa: cambios tanto en la movilidad como en las políticas urbanas

El censo de 2005 mostró que las tendencias demográficas señaladas para el períodos anteriores se afirmaron: de acuerdo con sus resultados, la población urbana del país alcanzó el 76%, Bogotá con cerca de 6.778.000 habitantes alojó el 16% de la población total del país y el 21,5% de la población urbana, y Bogotá con su área metropolitana (7.879.000 habitantes) representó el 19% y el 25% respectivamente. En los últimos años surgen como fenómenos que deben ser tenidos en cuenta varios tipos de migraciones: de un lado, las internacionales y del otro, el desplazamiento forzado. A diferencia de otros países latinoamericanos, durante el siglo XX en Colombia no se favoreció la inmigración internacional y ella ha sido muy moderada. En cambio, durante el mismo siglo, sobre todo la segunda mitad, se pudo observar una emigración muy considerable. Los destinos más importantes han sido Venezuela, Estados Unidos y más recientemente Europa, e involucran emigrantes tanto de sectores bajos como medios o altos. Esta tendencia se acentuó hace unos años cuando coincidieron una crisis económica muy profunda y un agravamiento del conflicto interno. En cuanto al desplazamiento forzado, si bien está presente desde hace varias décadas, en la última década se ha recrudecido con llegadas masivas de campesinos en las grandes ciudades (en quince años un millón y medio a dos millones de personas han huido a las ciu-

dades, en especial Bogotá); también los desastres naturales han sido causa de desplazamientos. En ambos casos, podemos decir que la intervención del Estado al respecto ha sido marginal pese a la existencia de varios programas de los gobiernos a escala nacional o municipal.

Pero la movilidad se ha diversificado gradualmente: hoy es más interurbana y más intraurbana, y esta última se manifiesta sobre todo en ciudades que en esta etapa se han metropolizado. Estos movimientos pueden ser menos definitivos, más circulares, complejos, y se observan retornos. Sin embargo vemos que persiste, a pesar de una mayor flexibilidad en las distancias, un modelo profundamente arraigado de movilidad regional: el grueso de los migrantes llegados a Bogotá provienen de su propia cuenca migratoria aunque en esta etapa la capital atrae cada vez más migrantes a nivel nacional (Ruiz, 2008). Finalmente, es importante tener en cuenta otra forma de movilidad, la cotidiana, pues con la expansión urbana las distancias se alargado y los sistemas de transporte y la malla vial no han respondido proporcionalmente, de tal forma que el desplazamiento diario se ha convertido en un problema social que da lugar a nuevas prácticas y estrategias espaciales, tanto cotidianas como residenciales.

A pesar de que la movilidad residencial en sus diversas modalidades ha sido un determinante decisivo de la urbanización en Bogotá, ella casi no ha sido tomada en cuenta por los responsables de la planificación y de la gestión urbana. Paradójicamente, aunque como se ha dicho el tema de la movilidad cotidiana se abordó en ciertos planes viales de las décadas de los años sesenta y setenta, desaparece de las consideraciones de la planificación precisamente cuando la situación en este aspecto se vuelve crítica con el alargamiento de las distancias, el deterioro de la malla vial y las serias limitaciones del sistema de transporte. Se habla cíclica y polémicamente de la creación de un metro, sin que se tome una decisión clara al respecto.

Durante la década de los años noventa, se agudizan las contradicciones asociadas a la modalidad de gestión urbana a la que nos hemos referido y sus impactos se manifiestan en todo el territorio de la metrópoli y no solamente en sus áreas informales. La situación se vuelve crítica en varios frentes: se agudiza la degradación del centro y de algunas zonas del pericentro; la densidad adquiere niveles extremos en algunos barrios pericentrales a costa de la pérdida de un valioso patrimonio arquitectónico

y urbanístico y del sobrecargo de las redes de servicios públicos hasta el punto de exigir su reemplazo; surgen problemas derivados de la consolidación desordenada de barrios periféricos, de la expansión más allá del perímetro urbano en zonas de riesgo de desastres naturales; hay un deterioro general de la vialidad y de la infraestructura, en particular la de los servicios públicos, se satura el sistema transporte, cunde la inseguridad, se invaden los espacios públicos. La situación se agrava al mismo tiempo por el agotamiento de los recursos fiscales de la ciudad y el aumento de dificultades en la gestión urbana (una cierta burocratización, la insuficiencia y deficiencia de recursos humanos y técnicos, entre otros). Queda claro que el gobierno distrital ya no tiene los medios requeridos para manejar la situación ya que el sistema fiscal es ineficiente y desactualizado y su burocracia se ha vuelto demasiado pesada. Además, su organización se fundamenta en bases que obstaculizan la gestión y la coordinación interinstitucional que se requieren. La legalización indiscriminada de los desarrollos clandestinos no impide su veloz proliferación particularmente en lugares indeseables técnicamente y peligrosos. Se trata de una gestión del tipo de aceptar los “hechos cumplidos”.

Adicionalmente se deben tener en cuenta las dificultades de los municipios vecinos, muy marcados por su pasada vocación rural y muy poco preparados para afrontar su nueva situación metropolitana. Si bien la metropolización es ya para esta época una realidad e incluso, al menos en el papel, existe un marco jurídico nacional acerca de las áreas metropolitanas aplicable en las principales ciudades del país, los gobiernos distrital y municipales no la formalizan.

Frente a esta crisis que afecta a la ciudad desde finales de los años ochenta, la administración municipal toma conciencia paulatinamente de la necesidad de la planeación y de la gestión, en lo que está presente una cierta presión de los organismos multilaterales. Aparecen principios como democratización, descentralización, optimización de los recursos, transparencia, pretendidamente asociados a una lucha contra la corrupción y contra las formas tradicionales de poder, como el paternalismo, el clientelismo, el asistencialismo, etcétera; surge una preocupación creciente por el control de la ejecución de la inversión y la participación de la comunidad en los procedimientos de gestión. Pero estas nociones también están ligadas a los procesos económicos mundiales, los de la globalización y el neo-

liberalismo, que determinan la privatización de las empresas de servicios públicos, el retiro del Estado en diversos frentes y la adopción en la administración pública de prácticas propias de la gestión empresarial.

En este contexto aparecen nuevos enfoques conceptuales. Han surgido dos ideas principales: no solo se debe seguir planeando (o algunos dirían comenzar a hacerlo de verdad), sino que también se debe asumir la ejecución del plan. Para ello, se supone que en primer lugar se debe elaborar un diagnóstico que tome en cuenta las necesidades de la población no únicamente a través de métodos de identificación rigurosos, sistemáticos, sobre la base de una información recogida sistemáticamente y actualizada, sino también a través de la intervención de la propia comunidad en la expresión de sus propias necesidades; en segundo lugar en la aplicación del plan se deben generar propuestas alternativas que sean factibles, que se definan en términos de posibilidades reales y decididas en concertación, lo cual lleva a introducir el concepto de gestión. Esto implica la identificación de los recursos necesarios, el compromiso en las inversiones, la ejecución de los proyectos, su seguimiento y evaluación, y requiere un cambio no solo en las formas de la definir y priorizar los problemas sino también en las estructuras, métodos y estrategias de acción.

En lo concerniente a los procedimientos más específicos de la gestión, en estos últimos años tiene lugar un cambio radical en cuanto a la relación entre recursos y gastos: en esto tienen mucho que ver las ideas neoliberales (debe tenerse en cuenta que la situación previa estaba caracterizada por una burocracia inflada por las reglas del clientelismo) y esto condujo a reducir drásticamente el personal de la administración distrital. Por otra parte, se inició una gradual pero implacable privatización de los servicios públicos. Puede haber dudas sobre el verdadero beneficio para la población, pero lo cierto es que en este contexto, la administración dispuso de nuevos recursos. También se implementan otros procedimientos como el control fiscal ciudadano, la operación de veedurías, entre otras, tanto para lograr un mejor control del uso de la inversión pública como para favorecer la participación de la comunidad en la administración de sus propios asuntos, que poco a poco van rindiendo frutos.

Procederemos ahora a analizar los dos siguientes temas: de qué manera, en este contexto a priori favorable, las nuevas formas de intervención de la administración pública dan un espacio a la cuestión de la movili-

dad; y de qué forma esta movilidad tiene como consecuencia directa la metropolización.

En primer lugar, en este período tiene lugar una (re)definición de las instancias territoriales. En el nivel nacional se crea una comisión presidencial encargada específicamente de los asuntos de Bogotá, particularmente de los grandes proyectos de infraestructura. Su actividad es discreta, excepto cuando reaparece el debate sobre la construcción del metro. En el nivel departamental, se hicieron algunos intentos tímidos para coordinar las iniciativas tomadas en esta escala y en la de Bogotá. Los municipios vecinos que normalmente tienen su propio plan, empiezan a organizarse y a conformar asociaciones municipales. Estos intentos han sido en ocasiones motivados por la necesidad de organizar mejor el tráfico en el área metropolitana, en particular con la introducción de peajes. Parece ser que muy recientemente en ambos campos se han reactivado los acuerdos entre los gobiernos departamental y distrital. Por lo tanto se nota un propósito de racionalizar la movilidad cotidiana aunque, sorprendentemente, no se ha podido crear la instancia territorial metropolitana propiamente dicha.

En el nivel de la administración municipal hay solamente algunos pocos cambios específicos en este campo. Sin embargo, vale la pena mencionar un proyecto del alcalde Mockus que solo se aplicó al final del mandato del alcalde Garzón, su sucesor, y con un alcance menor: la creación de una secretaría distrital del “espacio-tiempo” (de hecho se llama de “movilidad”) en la que se fusionaron varias secretarías. En el nivel de localidad (Bogotá está dividida en veinte “localidades”) se ha hecho un cambio importante con la creación de las Juntas Administradoras Locales, JAL, una especie de concejo local, cuyos miembros son elegidos popularmente, y que, en concertación con los barrios y la administración distrital, elaboran un plan de desarrollo local con la identificación de las necesidades y la definición y priorización de los proyectos, mientras que la administración local (el alcalde local y su personal) es responsable de velar por su cumplimiento. La evaluación de la eficacia de la función de las JAL (Lulle, 2004) muestra que siguen siendo influidas por los juegos de poder tradicionales y que la mayor parte de las inversiones propuestas y ejecutadas consisten en intervenciones relativas a la infraestructura, principalmente vial, que son consideradas aún como lo más visible en un imaginario

colectivo marcado desde hace mucho tiempo por la necesidad de construir y equipar. Es cierto que estas operaciones contribuyen a la desmarginalización de algunos sectores y favorecen la movilidad cotidiana, pero los criterios para la evaluación de las necesidades prioritarias no son siempre claros y rara vez son articulados a la caracterización de la población y menos aún a su movilidad residencial y cotidiana. Además, se desarrollan muy poco las relaciones entre localidades vecinas, o entre localidades periféricas y municipios vecinos, a pesar de evidentes situaciones comparables o incluso conectadas.

Se han introducido dispositivos de actualización de datos que agilizan, sistematizan y actualizan la información sobre el estado de los edificios, sus usos y su estratificación socioeconómica, y sobre otros aspectos como la delincuencia, la accidentalidad, entre otros. Se ha comenzado a utilizar nuevas formas de conocimiento a veces de naturaleza muy distinta, incluso opuesta: desde el sondeo de opinión a la encuesta cualitativa de tipo antropológico pasando por varios tipos de censos. Esta información ha contribuido a mejorar la acción estatal en varios campos: permite tomar decisiones con una mejor comprensión de la realidad y facilita el saneamiento de las finanzas locales, especialmente los impuestos prediales y las tarifas de los servicios públicos. Esta iniciativa ha sido decisiva en el ámbito de la gestión del suelo (recuperación de plusvalías) y ha logrado en parte el restablecimiento de la situación económica del distrito. En estos observatorios y sistemas de información, han aparecido los problemas de movilidad de manera diversa, pero nuevamente lo que domina es principalmente la movilidad cotidiana.

Desde 1994 ha comenzado un lento proceso de formulación de planes que ha adoptado diversas modalidades, desde “Bogotá 2000” hasta el actual POT, y más recientemente los llamados “planes maestros” en cada sector de intervención, uno de los cuales es precisamente el de la movilidad. Aunque su elaboración es compleja (a partir de estudios técnicos o consultas de la comunidad), con el plan por fin existe un documento de referencia que fija las orientaciones del desarrollo territorial del distrito. Pero, una vez más, el área concernida es la del distrito, no la de la metrópoli. Y si la cuestión de la tierra es considerada como fundamental, lo cual constituye un avance decisivo, no solo en materia de planificación sino también de gestión, la movilidad y sus consecuencias reciben muy poca atención.

Vale la pena resaltar el hecho de que algunos temas surgen muy tardíamente: en primer lugar la reorganización de los transportes (en su totalidad en manos del sector privado), una cuestión ampliamente dominada por el debate cíclico alrededor de la construcción del metro. Una interesante iniciativa se centró en la regulación de los ritmos de tráfico de automóviles a través de la operación denominada “pico y placa”, diseñada con el fin de restringir el uso de vehículos dos días a la semana en función de su número de placa, y así combatir la congestión. Se han evaluado los efectos directos de esta medida, pero se conoce muy poco sobre sus impactos indirectos en aspectos como la gestión de la programación del tiempo diario de los hogares, las empresas y los servicios. En segundo lugar, la voluntad de recuperar los espacios públicos, lo cual se traduce tanto en la (re)construcción de vías como en el tratamiento de los espacios del peatón, considerando no solo el entorno construido sino el natural, o el control de la inseguridad y la presencia del comercio callejero. En tercer lugar se implementa la empresa parapública Transmilenio para desarrollar un sistema de transporte masivo localmente muy novedoso. En estos asuntos están muy presentes los flujos y la dimensión espacio-temporal, pero rara vez se conceptualizan como tales. Otro tema que fue desarrollado en gran parte bajo el mandato del alcalde Mockus, fue la cultura ciudadana, que deriva de un enfoque completamente novedoso que tiene en cuenta la diversidad de los orígenes de los habitantes, el proceso de modernización que ellos tienen que enfrentar y los problemas de convivencia entre distintas identidades. Aquí ha podido estar subyacente la conciencia no tanto del fenómeno de la migración en sí mismo, sino de sus efectos en la construcción de nuevos comportamientos ciudadanos, de nuevas identidades.

De manera aún más reciente se ha abordado el problema de la vivienda con la creación de una empresa parapública (como Transmilenio) denominada Metrovivienda, encargada de facilitar la intervención del sector privado en materia de vivienda de interés social. En el marco de la reforma administrativa mencionada anteriormente, se creó una Secretaría del Hábitat que intentó articular los distintos entes distritales relacionados con esta dimensión. Hasta ese momento, el tema crucial de la vivienda estuvo bastante descuidado, a pesar de la recurrente formulación de proyectos al respecto. De hecho durante la etapa previa se dio un claro

retiro de los poderes públicos en este campo, dejando la iniciativa al respecto a otras organizaciones sociales. El tratamiento de esta cuestión tendría que recurrir a la producción de conocimientos acerca de los posibles beneficiarios para identificar mejor su demanda, en particular, a través de la reconstrucción de su trayectoria residencial. Y la cuestión es menos aún abordada en una perspectiva metropolitana.

Se han desarrollado algunos programas de vivienda para desplazados que no están articulados a una política de migraciones. Hubo pocas acciones de desalojo masiva frente a la urbanización informal como pudo ocurrir en otras ciudades y solamente se dieron programas de reubicaciones en casos de urbanización informal en zonas de riesgos de desastre natural.

La presencia del fenómeno de la movilidad en el debate público, en las representaciones colectivas y en las políticas urbanas

Antes de ver cómo desde los años noventa se desarrolla una búsqueda de nuevos modos de intervención, vamos a presentar la manera como aparece la movilidad en otros espacios como las artes, los medios de comunicación y la producción científica durante el mismo período pues a la vez revelan y alimentan la acción pública.

La movilidad en las representaciones estéticas y en los medios de comunicación

Desde hace mucho tiempo, como muchas otras ciudades, Bogotá ha sido objeto de retratos escritos e icónicos en relatos de viajeros, crónicas periodísticas y novelas literarias (Jaramillo, en: Saldarriaga y otros, 1998; Lulle, 2006), pero recientemente estos retratos se han multiplicado, en especial los de tipo visual y audiovisual (fotografía, cine y televisión). Muy probablemente este auge está relacionado con una nueva necesidad de identificación social y cultural, y con el desarrollo de una nueva cultura urbana en una metrópoli cuyo crecimiento ha sido tan rápido que la torna desconocida en su nueva configuración en la que se articulan las dimensiones globales y locales. La forma de movilidad más presente es la

cotidiana a través de la evocación de los espacios del movimiento, los flujos, la circulación. Estos lugares son descritos poéticamente o desde un enfoque de crítica social con una connotación negativa.

La figura del migrante rara vez aparece como tal, y cuando lo hace es a través de la descripción del proceso de agrupación de distintas culturas regionales en Bogotá y de la construcción de una identidad metropolitana derivada del cruce de múltiples identidades externas y en reestructuración. Se evoca más el bogotano ex migrante que el migrante en camino para la capital o buscando a insertarse en ella. En el cine y las telenovelas (Ver Salazar A., 2000, y Cortés, D. M., 2003), la trayectoria campo-ciudad es a menudo asociada a una huida de la violencia o de un problema, o a una búsqueda de un ascenso social. El viaje contrario, la salida de la ciudad, es motivado por querer escapar del caos, regresar a los orígenes o descansar. La movilidad inter e intrarregional no es representada como una movilidad “horizontal”, es decir que implica ascenso o descenso social significativo. Por otra parte, moverse hacia, dentro y desde las ciudades, implica atravesar espacios que se encuentran separados simbólicamente. El viaje internacional por su parte es la persecución de un sueño, es un poco menos real y complejo que el viaje a la ciudad pero significa también el mejoramiento de las condiciones de vida, un ascenso social en varios sentidos, o una huida.

Las ciudades son representadas de manera fragmentada, son ciudades tajantemente divididas entre ricos y pobres. Se tiende cada vez más a representar la pobreza en la ciudad de manera realista y menos a los sectores ricos (estos pueden ser no solo ubicados en la ciudad misma como en sus afueras en conjuntos cerrados de lujo), pasando de un esquema dual pueblo-ciudad al de barrio popular-ciudad moderna. Se trata entonces de mostrar una Bogotá cada vez más diversa, con lugares marcados por una fuerte urbanidad y ya no tanto en referencia con el pueblo, y con personas cuya conducta ya no es determinada por un origen geográfico y social pueblerino.

En cuanto a los itinerarios residenciales, la situación puede ser presentada tanto de forma positiva como negativa, pero los vemos poco transcurriendo en barrios de distintas clases y relacionados con otros factores (la movilidad laboral, las formas sociales de inclusión y exclusión, entre otras). Por otro lado, no hay casi referencias a lo que está sucediendo en

los municipios vecinos, a pesar de que son parte, como hemos visto, de los recorridos tanto cotidianos como residenciales.

La movilidad en la investigación urbana y regional

Sin desconocer que la movilidad pueda ser abordada en la investigación social sobre el trabajo y el empleo u otros objetos, consideramos aquí la investigación urbana y regional, la cual se encuentra en la intersección de muchas disciplinas. En Colombia, esta investigación aparece especialmente a partir de la década de los años sesenta, y es producida no solamente por académicos sino también por organizaciones no gubernamentales, con el apoyo de instituciones locales o internacionales. Los temas dominantes han sido durante mucho tiempo la urbanización espontánea e informal, el crecimiento de las ciudades desde la teoría de la marginalidad, las migraciones campo-ciudad, las contradicciones urbanas desde una crítica marxista (sobre todo durante los años setenta), la crisis urbana y los movimientos cívicos populares (a partir de los años ochenta), las condiciones del poder local en un contexto de democratización, la violencia urbana. Más recientemente, la investigación se ha abierto a otros temas tales como la configuración del espacio nacional y regional, y del sistema de ciudades, el proceso de descentralización, la definición de las políticas urbanas y las formas de planificación, la estructura urbana en términos de la segregación socio-espacial, la renovación urbana, la infraestructura y los servicios públicos, entre otros, con sus modos de gestión (pública y privada), la vivienda, el medioambiente, la cultura urbana y estilos de vida, y la movilidad residencial y cotidiana.

El tema de la movilidad se ha estudiado en el pasado y también en el presente desde diversos puntos de vista pero sobre todo en relación con el empleo y la urbanización y abordando sus diversas formas. En general, estos trabajos han sido objeto de (co)financiación internacional. Los períodos de intensa producción corresponden a los momentos en que las consecuencias del fenómeno han sido más evidentes, en especial en los años setenta. Posteriormente existe un vacío notable hasta que en los años noventa el tema vuelva a resurgir. Sin embargo, cabe señalar que la

campo-ciudad o, menos frecuentemente, entre ciudades. Muy a menudo estos trabajos han considerado la migración en los procesos de inserción económica a través del empleo. Recientemente ha surgido otro enfoque, en términos sociales y culturales, acerca de los procesos de (re) y (de)-construcción de identidades y del papel de la violencia política. En este último caso, una importante labor ha sido desarrollada por la Iglesia y las ONG sobre los llamados “desplazados por la violencia” que, víctimas de las acciones de las guerrillas, paramilitares y narcotraficantes, huyen las zonas rurales y se refugian en las ciudades, grandes y pequeñas. Desde ese entonces, otros estudios sobre este tema se han multiplicado. La cuestión de la movilidad cotidiana emergió en los últimos años, siendo principalmente estudiada por entidades nacionales e internacionales al servicio de los gobiernos municipales y con énfasis en campos más bien técnicos (el comportamiento del transporte y tráfico, el sector socioeconómico, entre otros), y un desarrollo menor en aspectos sociales y culturales.

Vale la pena destacar que existen dos temas relacionados con la movilidad que han sido poco estudiados: las prácticas residenciales y la metropolización. El segundo tema apenas se desarrolla: después de solo dos estudios generales sobre la Sabana de Bogotá en 1982 (Orstom, ahora IRD) y en 1990 (CES de la Universidad Nacional), se han realizado en la década de los años noventa otras investigaciones, una por la Misión Bogotá Siglo XXI y otra por el CEDE-UniAndes y el Orstom: *La movilidad de las poblaciones y su impacto sobre el área metropolitana de Bogotá*. Dada la magnitud del fenómeno, es sorprendente el escaso número de trabajos sobre el tema.

Nos encontramos entonces en un contexto en el cual, si bien el tema de la movilidad es presente y es estudiado, lo es tardíamente y de manera desigual.

La movilidad espacial en el discurso de los actores del desarrollo urbano

La lectura transversal de las entrevistas que hemos realizado con distintos actores apunta a examinar la percepción que tienen ellos en torno a las movi­lidades y el análisis que ellos mismos hacen con respecto a la incorporación y al tratamiento de las movi­lidades en las diversas políticas urbanas.⁴

Representaciones de la movilidad

Se consideran primero las percepciones de tres formas de movilidad conjuntamente junto con sus relaciones y luego se diferencian estas percepciones por tipo de movilidad.

- Las interacciones entre las tres formas de movilidad

La gran mayoría de los entrevistados habla de las tres formas de movilidad de manera desarticulada entre ellas y muy pocos se refieren a sus interacciones. Las relaciones que se plantean de manera más frecuente son las que se establecen entre la movilidad residencial y una de las otras dos formas de movilidad, la migratoria o la cotidiana —sobre todo esta segunda—, pero muy pocos se refieren a las relaciones de las tres conjuntamente. Con respecto a la articulación entre la movilidad residencial y cotidiana, quienes la reconocen trabajan por lo general en el campo de la vivienda social y esto tal vez les da conciencia del impacto urbano de sus propias propuestas o las de sus interlocutores (Metrovivienda, Inurbe, Colsubsidio) y valoran en ellas lo positivo de su impacto real o potencial. O se trata de quienes hablando de estrategias residenciales se refieren al papel que tiene o no la posible reducción de movilidad cotidiana en la movilidad residencial. Con respecto a la articulación de la migración y la movilidad residencial, un entrevistado plantea que una de las estrategias de los migrantes que llegan a Bogotá es desplazarse hacia

4 En el anexo aparece la lista de todos los entrevistados de la segunda investigación con su cargo. Cada idea mencionada a continuación fue expresada por un entrevistado claramente identificado; sin embargo, optamos por no indicar cuál con el fin de aliviar la lectura.

otros municipios de la región metropolitana. La relación entre migración y movilidad cotidiana no se plantea en ningún caso. Ahora bien, fuera de la articulación entre los tres tipos de movilidad espacial, se plantea la relación entre movilidad espacial y movilidad socioeconómica, especialmente el ascenso laboral.

- Movilidad residencial

Casi todos los entrevistados hablan de la movilidad residencial en términos cualitativos. Dos de ellos no se refieren a esta forma de movilidad. Y quienes se refieren a ella en términos cuantitativos pertenecen al sector inmobiliario o son funcionarios “técnicos” vinculados al sector público nacional, departamental y distrital. Algunos entrevistados se refieren a este tema en términos de salidas y llegadas de hogares a una microzona, siempre son ediles o de una Junta de Acción Comunal. Para uno de ellos, algunos hogares se van cuando mejoran sus condiciones socioeconómicas, desocupando viviendas que podrán interesar a inmigrantes: es el caso en barrios del pericentro sur donde hoy se ubican inmigrantes provenientes de los llanos orientales. Es decir que se evoca este proceso de desocupación y reocupación de las viviendas en “cadena” a nivel macro, en toda la ciudad, y a nivel micro, en un barrio.

Al abordar las causas de la movilidad residencial, varios mencionan aspectos estructurales como las dinámicas sociodemográficas globales y específicas (necesidades, deseos, posibilidades o limitaciones de los hogares); las del crecimiento urbano, la oferta de vivienda; las económicas que se traducen en el acceso a los préstamos (sobre todo en épocas de crisis que lleva a la gente a ser más prudente) o en la valorización de la tierra. También se invoca la calidad de vida: su deterioro puede generar salida de los habitantes y, al contrario, su mejora atrae de nuevos habitantes; en este caso, quienes así se expresan son productores de vivienda de distintos sectores que valoran su propia oferta.

Se tiene en cuenta también la oferta los proyectos urbanísticos que expulsan o atraen población, o los cambios de uso del suelo urbano como causa de esta movilidad: por ejemplo, la expulsión de población del barrio céntrico El Cartucho por la operación de renovación urbana del parque Tercer Milenio o la de La Candelaria, el centro histórico de la ciudad, por

la instalación allí de sedes universitarias. Dos entrevistadas se refieren a los proyectos de renovación urbana en general y a la reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo.

Pero se consideran también los motivos propios de los hogares en consonancia o en contraste con las dinámicas estructurales. Las causas que los entrevistados aluden con más frecuencia son de tipo económico: cambios en los ingresos de los hogares (aumento y disminución) mientras hay cambios en los precios de la vivienda o del suelo urbano que permiten u obligan a los hogares a mejorar o a empeorar su estrato residencial (las entrevistas fueron realizadas durante la crisis del sector inmobiliario así como de la economía en general con un desempleo en fuerte crecimiento, por lo tanto esta referencia está presente sobre todo en los entrevistados vinculados con el sector de la producción de vivienda), incremento de costos de oferta de servicios públicos, incentivo para la elección residencial en otro municipio de la región a través de los menores costos tributarios. Pero otro entrevistado considera que el arraigo a un barrio hace que los hogares no se muevan de ahí así mejoren sus condiciones socioeconómicas. La connotación social de las distintas localizaciones influye en las decisiones residenciales, pero hay hogares que prefieren no “subir de estrato” por no tener que pagar mayores servicios públicos. Este último motivo evidencia el papel de la segregación socio-espacial, invocada más explícitamente por otros entrevistados.

Una causa de la no movilidad mencionada con frecuencia por los entrevistados la de las redes familiares (“vivir cerca de la familia”) o socioculturales (amigos o conocidos de la región natal): algunos hogares privilegian las redes familiares y sociales en el sitio de residencia para su localización residencial sobre su capacidad económica que les permitiría acceder a un barrio de connotación superior. En los estratos medios-bajos, más numerosos en Bogotá, prevalece el criterio de cercanía a la familia y el entorno conocido sobre el de un barrio de “mejor estrato”.

Un entrevistado identifica el ciclo de vida del hogar como una causa de movilidad residencial. Se pueden cruzar factores de proximidad vivienda-empleo o servicios y de ciclo de vida: algunos buscan disminuir su movilidad cotidiana gracias a la proximidad del sitio de trabajo (hogares sin hijos), otros buscan la proximidad a los servicios urbanos (hogares jóvenes con hijos).

Otra causa de movilidad residencial mencionada por algunos entrevistados es la búsqueda de una mejor calidad de vida y de hábitat. El tema de la inseguridad lo mencionan dos entrevistados como causa de una aproximación residencial a los sitios de actividad cotidiana, o como causa de una mayor inmovilidad metropolitana, según se trate del alejamiento de un barrio inseguro o del acercamiento de un barrio seguro. En los estratos altos prevalecería el criterio del entorno más confiable en zonas suburbanas, en el caso positivo, o el del alejamiento de la localización central por motivos de inseguridad y congestión, en el caso negativo.

Los entrevistados hablaron de estas causas de movilidad en sí mismas pero también se refieren a ellas en términos de estrategias residenciales (cf. capítulo de Dureau en este volumen). Si confrontamos lo dicho por los entrevistados con lo estudiado por científicos sociales, existe una cierta conciencia más elaborada de estas estrategias. A partir de las entrevistas se tiene un retrato bastante completo de las trayectorias y estrategias residenciales del conjunto de los habitantes de Bogotá. Sin embargo, es interesante resaltar que estas representaciones son bastante segmentadas. Es decir que el actor habla de lo que sabe de su propia clase social o de la(s) de sus interlocutores, es decir, de la gente con para quien desarrolla sus actividades. Es el caso de los políticos o líderes comunitarios, de un lado, y los agentes inmobiliarios, del otro. Generalmente lo hacen con bastante claridad y matices (por ejemplo, se diferencia lo que pasa dentro de una misma clase social). Los funcionarios de entidades públicas parecen tener una visión menos clara de estas dinámicas. Pero, como lo decíamos, en muchos de los entrevistados está interiorizada la idea de que las estrategias se diferencian por estrato socioeconómico; incluso se considera que la percepción de los tiempos de desplazamiento varía entre estas capas, lo cual puede ser determinante para que la movilidad residencial dependa de la clase socioeconómica.

Para muchos está claro que el objetivo principal de los habitantes es convertirse en propietarios de su vivienda, más todavía si se tiene en cuenta que esta es un bien con varias dimensiones. En el caso de la clase popular, cuando un hogar accede a una solución de vivienda, se reúne toda la familia, aunque sea en hacinamiento. También se señala que una estrategia de los hogares residentes en conjuntos de AVP (una ONG que produce vivienda popular) es utilizar la vivienda como fuente de ingresos: tiendas, alquiler de cuartos, entre otros.

En las visiones de los entrevistados existe una tensión entre la movilidad residencial y la movilidad cotidiana. Para algunos, estos dos elementos son independientes, otros piensan lo contrario. Pero parece ser que esta segunda percepción se vuelva cada vez más presente con el crecimiento físico-espacial de la ciudad. Para algunos, el factor de proximidad al lugar de trabajo o estudio no es un referente importante en las decisiones de movilidad de los habitantes. Uno de ellos señala que los proyectos futuros de transporte e infraestructura vial no influyen en las decisiones de localización residencial de los hogares en el presente. También se dice que en el caso Bosa —una localidad predominantemente popular de la periferia suroccidental de Bogotá— si bien hay movilidad hacia el exterior del barrio (los hijos de los primeros habitantes), la mayor parte de los movimientos residenciales tienen lugar dentro del mismo barrio, sobre todo en la forma de alquiler de vivienda. Muchos hogares no se mueven porque tienen montado un negocio; otros hogares no lo hacen aunque esto les implique vivir lejos del lugar de trabajo. Un entrevistado resume esta tensión diciendo que generalmente la gente no quiere moverse lejos del barrio que conoce a causa de sus relaciones, pero en ciertos casos, si el proyecto es bueno, lo hacen aun si esto les obliga a incrementar la movilidad cotidiana.

Otro efecto de la movilidad de algunos o de la inmovilidad de otros que debe tenerse en cuenta tiene que ver con las tensiones que se crean entre los grupos involucrados. Por ejemplo, a menudo los hogares que habitan las zonas en las que son reubicados pobladores por diversas razones, rechazan a los recién llegados. La población ya instalada procura controlar los flujos de llegada al barrio, pues además de los juegos políticos, hay conflictos generacionales entre los habitantes.

- Migración

A las migraciones se las relaciona con muchísimas dinámicas: obviamente con las demográficas, las económicas (mercados de trabajo, pobreza rural), laborales, familiares (a través de las redes), culturales (con el desarraigo o procesos de inserción o hibridación), con estrategias de ascenso social, el narcotráfico y las actividades cotidianas y los servicios que ofrece la ciudad. También con la calidad de vida, con las condiciones

ambientales, con las prácticas de urbanización informal (pirata, subnormal e invasión), con el proceso de crecimiento urbano, la densificación. La violencia como causa de la migración es un tema muy presente.

La mayor parte de los entrevistados se refiere al desplazamiento en términos cualitativos, y las más bien escasas referencias cuantitativas tienen un carácter muy global. Solamente una entrevistada se refiere exclusivamente al aspecto cuantitativo, mientras que otro señala la falta de una buena medición del fenómeno del desplazamiento. Muchos evocan la situación de los desplazados —muy presente en una coyuntura de recrudecimiento del fenómeno— y sus consecuencias con connotación negativa sobre el crecimiento urbano con la conformación de barrios subnormales o las tensiones sociales entre desplazados y población local. Finalmente hay que señalar otro efecto de la difícil coyuntura política y económica del momento, la migración internacional, la emigración, lo cual llevó entrevistados del sector inmobiliario a evocarla, dado que tenían bastantes clientes de clases media y alta que salían del país y buscaban vender o poner en arriendo su vivienda.

Aquí vale la pena recordar que en la investigación anterior habíamos constatado que en las representaciones sobre las migraciones dominaba el tema del flujo rural-urbano pero no siempre el causado por la violencia. Se perfilaba un relato común de la migración que combina tanto información objetiva como prejuicios profundamente arraigados y corrientes, y muy a menudo con connotación negativa. Es interesante observar que los encuestados de más edad quienes, por sus propias experiencias de actores (o como políticos o como productores) o testigos, han acompañado bastante de cerca el proceso de urbanización de la ciudad y la dinámica de la migración, tienen un discurso más sofisticado, contextualizado, periodizado, con secuencias de hechos de relieve. Son ellos, sobre todo, quienes insisten en las condiciones políticas y valoran las intervenciones de las autoridades públicas. Entre los encuestados más jóvenes, se hace hincapié en razones de la migración diferentes de la violencia o de la crisis agraria: para ellos la razón más importantes de la migración es la percepción de Bogotá por parte de los protagonistas de estos movimientos como un lugar atractivo, que ofrece buena formación y oportunidades de empleo en la industria o en la construcción. En una entrevista con un joven miembro del personal de la empresa pública de

agua, que conoce lo suficiente acerca de la realidad de los barrios contruidos ilegalmente, destacó una especie de efecto de bola de nieve que genera el conocimiento previo de los procesos de la urbanización popular en la ciudad y que uno de los migrantes afirmaba: “En gran parte debido al hecho de que sabíamos de los lugares de salida y de Bogotá fue posible ocupar la tierra sin ser penalizado”.

Son diversas las representaciones de los procesos de inserción urbana y de los perfiles de los migrantes de hoy. Para la mayoría de los encuestados, es evidente que la inserción opera a través del acceso al empleo y a la vivienda. Para todos, los principales sectores de empleo que absorben los recién llegados son la construcción, el servicio doméstico, la industria, pero también, cada vez más, las pequeñas empresas informales. A otros les importa señalar que los migrantes no siempre son pobres y que también migran comerciantes o agricultores ricos, ya que la apertura económica ha sido más beneficiosa para la capital y, de otra parte, el anonimato de las grandes ciudades garantiza mejor seguridad. La inserción a través de la vivienda es también vista en su diversidad. Los encuestados evocan la marginalización socio-espacial, con la instalación en zonas con riesgos naturales y con una escasa organización de la comunidad. Pero también hablan de un proceso de integración más común a través de la compra de una tierra y la autoconstrucción en barrios a menudo establecidos ilegalmente, pero que se consolidan gracias a vínculos de solidaridad colectiva.

- Movilidad cotidiana

La movilidad cotidiana parece ocupar un lugar mucho menor en las representaciones de los entrevistados que la movilidad residencial o la migración. Es probable que esto sea el resultado de un sesgo en la composición de los entrevistados entre los cuales los representantes del sector de transporte son mucho menos numerosos que los del sector de la vivienda. Son representaciones mucho más simples. En cambio vimos que, al hablar de la movilidad residencial, se alude a veces a la cotidiana y el tema se hace presente cuando se consideran el sistema de transporte de la ciudad en su conjunto y las políticas que se adoptan para corregirlo. Generalmente se habla de la movilidad cotidiana en términos cualitativos y solamente un técnico del sector del transporte la trata en términos cuantitativos.

Las causas más citadas para la movilidad cotidiana, como es de esperar, son las actividades cotidianas (especialmente la laboral y la educacional). Se asocian las malas condiciones de transporte a la mala calidad de vida. Un entrevistado se refiere al tiempo de transporte de los alumnos, en especial los de colegios del norte, cuya dispersión espacial es grande. Se evocan principalmente los desplazamientos intradistritales pero también los intermunicipales.

En ese momento, si bien esta movilidad ya era un tema de preocupación grande (pues a duras penas se había logrado implementar un nuevo sistema), no aparecía tanto en el discurso de los actores. Y el término de movilidad usado de forma genérica no se asociaba tan directamente a la movilidad cotidiana como tal.

Representaciones de las relaciones entre las distintas formas de movilidad espacial, las políticas públicas y las estrategias del sector privado o no gubernamental

Antes de ver en detalle las representaciones acerca de estas relaciones, hay que aclarar que el discurso de los entrevistados sobre las políticas que ellos mismos diseñaron y/o estaban ejecutando, en lo que son muy poco auto-críticos, difiere bastante del que se refiere a la política de los demás en lo que son mucho más severos. Por otra parte, observamos que no siempre los entrevistados tienen claro el hecho de que su política propia pueda tener una relación con alguna o varias formas de movilidad. Esta conciencia aparece más bien de manera paulatina en la entrevista y cuando se evoca alguna relación indirecta. La situación es distinta cuando se refieren a la política de otro actor. Aunque con posibles sesgos, el entrevistado tiene más libertad y en este caso establece más fácilmente la asociación entre movilidad y políticas.

Generalmente las políticas sobre movilidad tienen como objetivo principal regular los flujos mismos: los migratorios, los desplazamientos cotidianos, las concentraciones o dispersiones, atracciones o expulsiones y/o sus impactos. Pero también existen políticas con otros propósitos que tienen impactos directos o indirectos sobre alguna forma de movilidad. Por otra parte, hay que señalar que la referencia a la movilidad en una

política puede aparecer en cualquiera de las etapas del proceso de su elaboración: en el diagnóstico, en los objetivos o en las estrategias.

Según los entrevistados, muy pocas de las políticas públicas —de los distintos niveles territoriales y sectores de vivienda y desarrollo territorial— tienen como objetivo explícito intervenir sobre alguna de las formas de movilidad, salvo la Caja de Vivienda Popular (CVP) —hoy integrada en la Secretaría de Hábitat— cuya política es la reubicación. Obviamente la movilidad es central en el caso de las políticas de las entidades que manejan el transporte público. Sin embargo, la gran mayoría de los entrevistados se refiere a la presencia de la movilidad en sus políticas de manera indirecta. Una parte se refiere a las tres movibilidades, otros a dos de ellas (casi siempre una es la residencial), algunos no mencionan sino una sola y otros pocos a ninguna, aunque hayan hablado de alguna forma de movilidad en general. A continuación se presentan en primer lugar las políticas centradas en alguna forma de movilidad y luego políticas relacionadas con alguna problemática de movilidad.

Políticas públicas de movilidad espacial

Las políticas migratorias y las políticas acerca de la reinserción de los desplazados por la violencia o a causa de desastres naturales.

- Las políticas migratorias

Colombia no ha tenido una política migratoria muy definida ni en el nivel internacional, de inmigración o de emigración, ni en el nivel nacional, en términos de la regulación de los flujos interregionales, interurbanos o campo-ciudad. No se ha favorecido la inmigración en estos últimos años ni tampoco se ha controlado la emigración. Solo se han establecido desde hace poco algunas reglas con respecto a las remesas. El asunto es más complejo en cuanto al desplazamiento por la violencia. En los distintos niveles territoriales (desde la nación hasta el municipio) existe una tensión entre acompañar abiertamente los procesos de inserción de los desplazados en el sitio de acogida o de retorno al sitio de origen o no intervenir, con la preocupación de que cualquier iniciativa pueda favorecer la intensificación de estos procesos.

En algunos casos –pocos– se evidencia el problema de la medición de los flujos antes de poder regularlos. Dos entrevistados, funcionarios ministeriales, plantearon la necesidad de un modelo para la regulación de los flujos migratorios a escala nacional con miras a equilibrar la distribución espacial de la población. Con respecto a la reubicación de desplazados, otro funcionario considera que hoy en día los diagnósticos del fenómeno son mejores que en el pasado, por ejemplo, se conocen municipios expulsores y receptores pero él reconoce también que no existe política nacional con respecto a la migración asociada a la violencia, que los municipios actúan por su cuenta y que se presentan conflictos entre la población local y los desplazados. Esta opinión es compartida por entrevistados que actúan a nivel local: critican generalmente esta política pública considerándola demasiado débil y desconectada de una política más amplia de paz.

En la ciudad, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital dice realizar mediciones y tener modelos de flujos poblacionales. Pero el tema se abordaba con muy poca frecuencia en ese momento. A nivel micro local hay un cierto conocimiento, aunque de carácter empírico esta vez, sobre los movimientos poblacionales y que tiene el propósito de regularlos. En una JAC se plantea como un objetivo directo de su acción el control de la llegada de población nueva a sus barrios. Una edil de la JAL de Bosa señala que una meta que debió haberse propuesto la localidad debió haber sido promover el regreso a su ciudad de origen de inmigrantes víctimas del terremoto de Armenia que se habían instalado en la localidad. Sin embargo, pese a la gran presencia de las migraciones en los discursos acerca de la movilidad, vemos que las políticas públicas directamente centradas en ellas son poco mencionadas. Hay un gran desfase entre las percepciones de la importancia del problema migratorio y sus efectos y la debilidad de las intervenciones del sector público.

- Política de reubicación

Este tipo de política es abordado solamente en los niveles distrital y local. Dos entrevistadas se refieren a los proyectos de renovación urbana y reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo o en localizaciones destinadas a cambios de uso del suelo urbano (El Cartucho). Esta

es la misión de la Caja de Vivienda Popular (CVP), la cual se desarrollaba no sin dificultades (poco acceso a los recursos y a las tierras, limitaciones en la capacidad de gestión, mala imagen por prácticas clientelistas pasadas). Un edil señala que en el plan de desarrollo de su localidad (La Candelaria) se tiene en cuenta los efectos de la reubicación (planificada o espontánea) de la población del Cartucho. Otro entrevistado señala la problemática de la población de los barrios donde se lleva a cabo la reubicación que se resiste a aceptar a los hogares reubicados.

- Política de transporte público

En el caso de esta política, es obvio que la movilidad cotidiana aparece como su objeto central tanto a nivel nacional como distrital. Se valoran mucho las iniciativas innovadoras pero también se formulan ciertas críticas.

A escala nacional, se señala una nueva orientación en torno al diseño de la infraestructura vial y a la regulación de su utilización, desde una perspectiva de descentralización que pone énfasis en los desarrollos regionales. También a escala regional se menciona una política diseñada con el fin de garantizar una disminución en los tiempos de desplazamiento de la población, lo cual favorecería el aumento de la productividad a escalas distrital y regional. Estas dos se presentan como políticas innovadoras.

A nivel distrital, cuando se realizaron las entrevistas en un período de fuertes cambios (ver capítulo de Montezuma en este volumen) con la implementación del sistema de Transmilenio y la del metro (aunque rápidamente suspendida): la primera suscitó tanto valoración como críticas; la segunda, cierto desinterés. Con respecto al sistema anterior, muy a menudo se lo presenta como caótico, deficiente, etcétera. En este contexto, el Transmilenio es percibido sin lugar dudas como una gran innovación. En ese momento el discurso dominante favorecía el Transmilenio y más bien era contrario al metro (“el metro no es una solución suficiente, mientras el bus es una buena alternativa”, “el metro no es una solución para Bogotá”), si bien se reconocía como el sistema más común para solucionar el problema del transporte masivo en ciudades grandes. Ahora bien, en ese momento se relacionaban las grandes ventajas del Transmilenio (más rápido, menos contaminante, más seguro, nueva cultura ciudadana, entre otras) más con la mejoría de la calidad de vida de los usuarios que con la

productividad de los empleados. Se destaca que es un sistema con una visión metropolitana, un sistema serio de transporte inscrito en una política para el largo plazo. También se consideraban los posibles efectos del Transmilenio: es un buen sistema de transporte que permitirá disminuir la densidad urbana porque favorece la expansión, hace más eficiente la función social de la vivienda y valoriza la tierra.

Pero la innovación no consistía solo en Transmilenio, pues también se hablaba de y/o se implementaban otros proyectos, otras medidas: el sistema multimodal de transporte para controlar el uso del carro particular, la medida de “pico y placa” que pretende transformar la cultura ciudadana en esta dirección, el “día sin carro” que aspira crear una conciencia en la gente del manejo del tiempo en la ciudad y el transporte. Es decir que domina un discurso muy favorable a estos grandes avances.

Del lado de las críticas, se resalta la confusión y el segregacionismo de la política vial así como su impacto negativo a nivel regional. Se señala que plan vial de Bogotá sufre de una falta de claridad y que la política vial en la que está inscrito, con la circunvalar y las grandes vías, está pensada para los estratos altos y no contempla las necesidades de los más pobres. No tiene en cuenta el sur y en su parte norte es una imposición de Bogotá sobre otros municipios: en el caso de Chía, por ejemplo, las obras viales segmentan el territorio del municipio en dos sectores que quedan incomunicados. También se dice que el “pico y placa” perjudica la movilidad cotidiana de los residentes de fuera de Bogotá, y que impone una restricción indeseable a los transportadores de los municipios de entrar a Bogotá; que el llamado “tren de cercanías” es visto como una solución importante para la comunicación regional, dado el incremento de las actividades intermunicipales, pero que el Distrito se opone a esta medida por proteger el Transmilenio. La nueva política de transporte prohíbe la entrada del transporte de los municipios vecinos a Bogotá, lo que afecta el empleo del sector y las finanzas de los municipios. En cuanto al Transmilenio, varios entrevistados encuentran puntos débiles: el sistema no conecta Bogotá con los municipios vecinos, es una solución parcial para el transporte por la falta de recursos para el metro. Este último debate ya se expresaba desde mucho más atrás pero en ese momento se atenúa frente al éxito del Transmilenio.

Hay que notar que no apareció un discurso fuerte en contra del sector de los transportadores privados y esto es inesperado porque en Bogotá ha sido tradicional explicar que los problemas del transporte se deben en buena medida a la fuerza de este sector y a sus alianzas con el mundo de los concejales: muy pocos son los entrevistados que declaran que en Bogotá los transportadores privados constituyen un sector obsoleto, sin control que funciona con lógicas contradictorias. Este matiz puede obedecer en parte a que en ese momento se sabía que varios transportadores creyeron e invirtieron en el Transmilenio en ruptura con el sistema tradicional al cual pertenecían.

Se constató una muy débil asociación entre la política de transporte, sus fundamentos y sus impactos, y las otras formas de movilidad espacial, en especial las prácticas y estrategias residenciales.

- Plan de desmarginalización

Finalmente hay que mencionar aquí el llamado plan de desmarginalización cuyo objetivo era crear o mejorar la conexión de algunos barrios periféricos con la malla vial principal y los servicios públicos domiciliarios. No se entrevistó a ningún representante de este plan y casi no se habló de él, salvo cuando el gerente de Metrovivienda lo valoró no tanto en sí mismo sino más bien con el fin de mostrar cómo un urbanismo racional o integral que garantice a los hogares la disponibilidad de servicios y recursos en el entorno residencial mismo (el que pretendía desarrollar Metrovivienda) podía ser más económico que la urbanización pirata, cuya recuperación, o “desmarginalización”, resultan ser muy costosas y difíciles. Un representante de una JAC asoció claramente la desmarginalización de sus barrios con la mejora de la movilidad cotidiana.

Políticas de ordenamiento territorial

Dado que no existe una política de ordenamiento del territorio nacional —la ley de ordenamiento territorial no está concebida para realizar un plan de ordenamiento nacional—, no hay referencia directa en esta escala y no queda más que deplorar que su ausencia impida una regulación a nivel nacional de los flujos migratorios.

En el nivel distrital, todo cambia pues precisamente la ley de ordenamiento territorial impone un plan de ordenamiento territorial a todos los municipios y distritos. Durante el tiempo de nuestras entrevistas, el POT de Bogotá⁵ estaba en la fase final de su elaboración y se aprobó en ese período. Al igual que para el Transmilenio encontramos las dos posiciones opuestas, valoración y crítica, la primera dominando sobre la segunda. Hay un grupo de entrevistados (principalmente funcionarios públicos) que aprecian mucho los avances que constituyen el POT: sostienen que es un instrumento novedoso de ordenamiento del territorio y planificación de largo plazo, que le confiere a la planeación un carácter integral y ya no sectorial, que regula la tensión densificación-expansión urbana, que tiene en cuenta el componente poblacional e introduce una nueva lógica de ordenar el territorio con la creación de nuevas centralidades urbanas, lo cual racionaliza la localización de las actividades y los servicios urbanos y sistema vial, mediante la creación de proximidades que contribuyen a disminuir la movilidad cotidiana. En lo respectivo a la movilidad, hay que precisar que también el POT se inscribe en una cierta tradición de la planificación: se había expresado ya en un plan anterior, el denominado Fase II⁶ que, bajo el esquema de “ciudades dentro de la ciudad”, promovía una disminución de las necesidades de desplazamiento cotidiano.

La otra lectura, la crítica, señala varias deficiencias del POT, a veces no tan legítimas pues se lo ve como si se tratara de un plan de desarrollo social y económico, lo que altera su carácter: se afirma que adolece de una concepción metropolitana, lo que lo convierte en una herramienta muy local y desarticulada de los planes de la región y, en un plazo largo de desarrollo territorial, no tiene en cuenta los procesos existentes de integración regional; otras deficiencias generales que se señalan son relativas a la falta del componente económico, financiero, entre otros, a la debilidad de la coordinación interinstitucional, al papel de los intereses políticos, entre otros.

5 Las entrevistas se realizaron durante la etapa final de la elaboración del POT, momento en que se presentó, como lo veremos más adelante, una gran polémica entre las instituciones departamentales y distritales alrededor del tema de la expansión norte, que sin duda incide sobre la opinión que tienen los entrevistados acerca del plan. Adicionalmente, a pesar de ser un tema muy presente en la discusión urbana, el documento no había circulado ampliamente entre las personas entrevistadas. No obstante, la gran mayoría de los entrevistados se refirieron al POT.

6 Plan de Desarrollo Urbano de Bogotá, 1978.

Otras críticas están directamente relacionadas con la movilidad: los funcionarios del sector público a nivel nacional o departamental destacan la deficiencia generalizada en los POT de muchos municipios del país en materia de conocimientos acerca de los procesos de poblamiento (ya no “componente poblacional”, como lo vimos anteriormente) así como de la movilidad; según ellos, es también el caso del POT de Bogotá. Para otros, la falta de ordenamiento a nivel regional e intradistrital conduciría a ciertos desequilibrios: se favorece el norte, se olvida el centro y el sur, lo cual tendrá consecuencias en la distribución socio-espacial de la población y esto se manifiesta en la falta de claridad con respecto al plan vial; no se tiene en cuenta la región en el plan de transporte. Por otra parte, la ausencia de una política de empleo en el distrito conduciría a una movilidad hacia los municipios vecinos de la gran masa de desempleados que quedará después de realizadas las obras urbanas. Para algunos representantes de las JAC, el POT no tiene una política de legalización de ocupación de tierras, lo cual favorece la llegada a estas localizaciones de desplazados, lo que induce la pérdida de precio de la tierra y la necesidad de cambiar de barrio para los residentes originales. Finalmente se deplora que el POT no tenga en cuenta el efecto de la violencia sobre la migración por desplazamiento forzado.

Para explicar estas deficiencias en materia de movilidad, algunos entrevistados plantean las siguientes hipótesis:

- El perfil técnico de quienes diseñan el POT es inadecuado para tener en cuenta la movilidad.
- La información en la que se basa el POT es insuficiente en general pero lo es especialmente en lo que respecta a la población y la movilidad.

Ahora bien, hay un tema más específico que fue objeto de un debate bastante polémico en ese momento: la expansión de la ciudad hacia el norte,⁷ la cual pudo incidir en algunos comentarios que se relacionan con la movilidad. Alguien dice que en la planeación de la expansión no se tiene

⁷ Se trataba de ver cómo ocupar una zona ubicada al norte de la ciudad; los ambientalistas, habiendo alarmado sobre las consecuencias negativas que podía tener su densa urbanización (ver Ardila, 2003).

en cuenta la movilidad, para otro la expansión favorecerá la migración terminando con el pulmón ambiental de Bogotá. Se formularon otras críticas menos directamente ligadas con la movilidad: la ausencia de programas y tierras para vivienda de interés social; “hay expansión norte pero no hay expansión sur”; “la expansión norte promueve la segregación”; “no se crea tierra para VIS”, en cambio la expansión norte favorecería la producción de vivienda de estratos altos; los cálculos de densidad en los que se basa la expansión tienen implícitos un compromiso político y un interés económico de los propietarios para recuperar la plusvalía; la plusvalía generada con la expansión será absorbida por el proceso de urbanización. Asimismo se señala que el POT está muy centrado en la expansión sin contemplar la fórmula de la redensificación a través de cambios de uso hacia lo residencial y el uso de viviendas desocupadas. Para otro, la problemática del centro de la ciudad no está presente.

En el caso de los POT de los municipios vecinos, encontramos una situación algo diferente. Mientras los entrevistados de estos municipios vecinos resaltan que hizo falta una coordinación entre los POT del distrito y los municipios del área metropolitana, los mismos no hablan directamente del POT de Bogotá. Si bien la ligazón directa con la movilidad residencial está poco establecida, se resaltan algunas orientaciones cuyo impacto sí se relaciona con la movilidad residencial y cotidiana. En el POT de Chía (municipio ubicado al norte con una tendencia marcada a urbanizarse con conjuntos para clases medias y altas), a través de densidades bajas se busca impedir la creación de áreas de VIS para evitar la recepción de población pobre de Bogotá y favorecer la vivienda de estratos altos. En Soacha (municipio ubicado al sur con concentración de población de estratos bajos y presencia de zonas industriales), uno de los objetivos del POT es disminuir la movilidad cotidiana y aumentar la productividad del municipio.

Políticas de vivienda

Los comentarios acerca de las políticas de vivienda, del sistema financiero denominado por Unidad de Valor Real (UVR), sucesor del sistema Unidad de Poder adquisitivo Constante (UPAC), que ofrecía crédito para

clases medias, creado en los años setenta y que entró en crisis a finales de los años ochenta), por un lado, y por el otro, sobre la Vivienda de Interés Social (VIS) y del sistema de subsidios directos al usuario, no se relacionan casi nada con las movilidades y ni sorpresivamente con la residencial.

- La política de vivienda social

Esta política es generalmente objeto de una crítica fuerte. Para algunos, la política de subsidio al usuario es una copia del modelo chileno que no funciona en el medio colombiano, incentiva la vivienda individual y no la densificación, y favorece a los estratos 3 (ingresos medios) más no a los estratos 1 y 2 (grupos populares) que son los que no tienen capacidad de ahorro. No hay política de vivienda de interés social. Además, se señala que no hay política para la vivienda usada. No se consulta a las familias dónde quieren vivir, la tierra es escasa y costosa, no hay mecanismos en el neoliberalismo para superar esta barrera.

Dos representantes del sector económico y financiero ligado a la construcción, perciben el subsidio de dos formas diferentes, aludiendo ambos a la movilidad: según el uno, esta política favorecería la movilidad residencial hacia el lugar de elección de los hogares y no hacia donde lo imponga la oferta; según el otro, esta política contribuye a la crisis del sector y de esta manera a la movilidad residencial. Una funcionaria del Inurbe (la institución creada para implementar esta misma política), dice que esta institución no tiene en cuenta la movilidad pero sí es un instrumento que incide en ella.

- Metrovivienda

Metrovivienda es una empresa que tiene la misma naturaleza que Transmilenio, es decir en *interface* entre sectores público y privado, y estaba recién creada en el momento de la investigación. Tiene bastante aprobación, pero también es objeto de críticas. Varios entrevistados se refieren a la misión de Metrovivienda como urbanizador de tierras suburbanas, a través de la conformación de un banco de tierras para la construcción de VIS por parte de productores privados de vivienda y que debe generar una fuerte competencia a la urbanización pirata, y de esta manera permitir el control del crecimiento del precio de la tierra.

Sin embargo, se mencionan varias deficiencias de Metrovivienda, entre ellas, no constituir una solución para los sectores más pobres ya que el acceso al crédito, siendo necesario, es muy difícil de acceder para los hogares que no pueden justificar suficientes ingresos fijos. El sector privado, por su lado, queda reservado, las condiciones para licitar solo las cumple el sector financiero. También se recuerda que no hay acuerdo con los municipios de la región y se presentan complicaciones jurídicas para la venta de los terrenos urbanizados.

Para algunos entrevistados, Metrovivienda es un urbanismo que crea ciudad, nuevas centralidades y, por lo tanto, reduce la movilidad cotidiana. Hay también conciencia de que esta política afecta la movilidad residencial en dos direcciones: la expulsión de los hogares que ocupan los terrenos que se van a urbanizar y la atracción de población en los proyectos del programa. Lo mismo aduce la entrevistada que es funcionaria de Compensar, una “caja de compensación” con programas de apoyo a la VIS.

Estrategias del sector privado en materia de vivienda

Se alude aquí solo a alguna forma de movilidad. En el sector bancario habría, al menos en el caso entrevistado, una indagación directa sobre la localización residencial deseada por los hogares. Es decir una forma de apoyar la movilidad. Del lado del sector inmobiliario, se señala una política de subasta que incide directamente sobre la movilidad residencial.

Hay que señalar también el papel de las ONG y las cajas de compensación, que tienen también la filosofía de “crear ciudad”, y en este sentido tienen conciencia de la importancia de contribuir a la disminución de la movilidad cotidiana. Incluso hablan de favorecer indirectamente a través de programas de calidad la no movilidad residencial o la atracción de población.

Conclusiones

Las distintas formas de movilidad espacial tienen cierta presencia y desempeñan un papel en los discursos de los actores urbanos; sin embargo, esta presencia y este papel varían dependiendo de la forma de movilidad y del actor. Se expresan en discursos permeados tanto por lo científico, empírico, como por lo ideológico, el sentido común. Pocas veces hay referencia simultánea a las tres formas de movilidad y a la interacción entre ellas. Es más frecuente referirse a dos de ellas, en especial a la residencial y la cotidiana o a la migratoria y la residencial. Algunos actores se preocupan por una sola de ellas. La referencia dominante a una u otra evoluciona en el tiempo: las migraciones parecen ser menos presentes hoy (no obstante, la migración internacional y el desplazamiento forzado eran temas emergentes), y son sustituidas por la movilidad cotidiana. Se habla de movilidad residencial y cotidiana cuando se pretende valorar las ventajas de una política urbana con el argumento de que ella va a contribuir a crear o fortalecer una zona bien dotada y, por lo tanto, a favorecer la “permanencia en” o la atracción hacia esta misma zona. En términos más generales, hay referencia tanto a la movilidad deseada (para salir de algo negativo) como a la no deseada (porque se asocia la movilidad con algo negativo).

Pero a través de las representaciones acerca de la movilidad, se perfila también una visión colectiva de ciudad. Se evidencia tanto la visión que tiene el entrevistado como la de su propio grupo social o la del grupo con el cual tiene más interlocución. Es así como aparece una ciudad segmentada, segregada. Hay una conciencia bastante compartida de la existencia de la segregación socio-espacial, lo cual se lamenta más que se cuestiona, se denuncia o se pretende corregir; menos todavía se proponen alternativas. También es una visión que en varios casos relaciona el nivel macro, estructural, con el nivel micro, de las prácticas y estrategias de los habitantes. Sin embargo, es sorprendente que entrevistados cuyo cargo los llevaría a tener un conocimiento más global, transversal, de la ciudad, de su población, de sus dinámicas y de su diversidad, no lo hayan expresado. De la misma manera pocos planteamientos o argumentaciones son compartidos por la mayoría de los entrevistados.

Muchos entrevistados tienen un buen conocimiento de los nuevos procesos de planeación y de gestión urbano. Los describen, comentan,

analizan, valoran o critican con cierta facilidad. Los relacionan más difícilmente con la movilidad. Pero, al hablar del cruce entre movilidad y políticas a nivel distrital, varios entrevistados fueron llevados a resaltar que a estos procesos les falta, por un lado, incorporar más conocimientos sobre las dinámicas poblacionales y, por otro, la dimensión territorial metropolitana, departamental o regional.

Ahora bien, nos parece que, pese a estos hallazgos, existe un cierto bloqueo frente a la conceptualización de la movilidad y a su incorporación en las políticas urbanas. Como lo dijimos al principio de este texto, es cierto que de todas formas en muchas partes la movilidad parece estar “en el ángulo muerto” de las políticas (Lulle y Le Bris, 2002). Podríamos hablar de una paradoja: si bien las movibilidades tienden a crecer y/o a volverse cada vez más complejas y, por lo tanto, son evocadas en el debate público y están presentes en el imaginario colectivo, ellas siguen siendo incorporadas en las políticas mismas de manera muy desigual. Probablemente esta paradoja no deriva solo de presiones de intereses varios, económicos, gremiales y políticos sino también de dificultades de pensar la ciudad, su producción y las formas de intervenirla en términos de las interacciones entre espacio y tiempo.

Si es innegable que se han dado cambios importantes en la planeación y gestión urbana en la Bogotá de estas últimas dos décadas, estos aparecen después de una tradición de cierto laxismo, de ausencia o insuficiencia de intervención por parte de la acción pública, lo cual pudo favorecer los intereses del sector privado que controlaba la producción de viviendas y el sistema de transporte masivo y se resistía fuertemente frente a cualquier iniciativa modernizadora. Igualmente, en el plano del área metropolitana, las reglas del juego entre las distintas instancias concernidas (departamento, distrito, municipios vecinos, localidades) permanecen inscritas todavía en gran medida en juegos de poder en donde prevalece el interés local sobre el colectivo. Por otra parte, las estructuras, los procedimientos, las competencias de los actores (sobre todo los funcionarios de la administración pública) no parecen estar todavía en consonancia con las nuevas orientaciones anunciadas. A pesar de esfuerzos notorios (como fue el caso a nivel distrital con la Misión Bogotá siglo XXI o el Observatorio de Cultura Urbana, o a nivel nacional con varias iniciativas del Ministerio de Desarrollo en los años 1995-1997), los estu-

dios e investigaciones realizados por la comunidad científica difícilmente alcanzan todavía las esferas de toma de decisión. Finalmente consideramos que sigue siendo difícil relacionar la cuestión de la vivienda con movilidad, incluso la residencial, no tanto en el imaginario, sino en el procedimiento de la planeación, en especial en la elaboración de los diagnósticos, pues muy pocos se basan en la reconstrucción de trayectorias residenciales de los habitantes.

Podríamos continuar con otras interpretaciones aún más locales y específicas. Pero preferimos ahora evocar otra ya más universal. Un enfoque comparativo internacional podría ser desde este punto de vista interesante de desarrollar no solo entre ciudades de países del sur⁸ sino también entre estas y las de países del norte, pues permitiría relativizar este bloqueo. No obstante, desde ahora nos parece que vale la pena completar las nociones de movilidad, desplazamiento y movimiento, por nociones más amplias, relativas a la espacio-temporalidad. Algunos textos teóricos del urbanismo abordaron el tema de formas muy variadas a través de los usos de los espacios construidos por los habitantes y su percepción de estos mismos espacios, o a partir de referentes y metáforas (proviniento tanto de la ciencia como la termodinámica, o del arte como el cine). Pero, estas consideraciones siguen siendo a menudo puntuales y no han tenido una secuencia de efectos prácticos, como si el bloqueo pudiera ubicarse tanto en el nivel mismo de la comprensión de los fenómenos como en el de la definición de métodos operacionales.

Bibliografía

- Ardila, G. (comp.) (2003). *Territorio y sociedad: el caso del POT de la ciudad de Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / Ministerio del Medio Ambiente.
Bogotá 1999, 21, Bogotá.

8 En 1995, en la presentación del libro de A. Zapata, *El joven Belaunde*, el ex presidente Belaunde, allí presente, ratificó estos conceptos.

- Brun, J. (1993). "La mobilité dans les sciences sociales. Transferts de concepts et questions de méthodes". *Annales de la recherche urbaine*, 59-60: 3-14.
- Cortés, R. y J. C. del Castillo (1994). La planeación urbana frente a las nuevas formas de crecimiento urbano de la ciudad. *Desarrollo urbano futuro*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico / DNP / Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas: 199-226.
- Cortés, D. M. (2003). *La ciudad visible: una Bogotá imaginada*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Cuervo, L. M. (1995). *Génesis histórica y constitución de Bogotá como ciudad moderna*. Bogotá, informe multigr.
- Depardon, R. y P. Virilio (2008). *Terre natale. Ailleurs commence ici*. París: Fondation Cartier pour l'art contemporain.
- Dupont, V. y F. Dureau (1997). *Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Etude des formes de mobilité spatiale des populations de Bogota et de Delhi. Rapport final*. Convention CNRS / Orstom: CONV940034VILL. Bogotá / New-Delhi: Orstom.
- Dureau, F. (1997). Trajectoires résidentielles et recompositions urbaines à Bogota, Colombie. *Cahiers des Amériques Latine*, 22: 181-200.
- Dureau, F. y C. E. Florez (2000). *Aguaitacaminos. Las transformaciones de las ciudades de Yopal, Aguazul y Tauramena durante la explosión petrolera de Cusiana-Cupiagua*. Bogotá: Tercer Mundo y Uniandes.
- Dureau, F.; Lulle, T. y A. Parias (1998). "Las transformaciones de los barrios de estratos altos en Bogotá". *La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio 1993-1997*, tomo I. Bogotá: ACIUR / DNP / Findeter, Carlos Valencia Editores: 372-406.
- Dureau, F.; Dupont, V.; Lelievre, E., Levy, J. P. y T. Lulle (coords.) (2002). *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional*. Bogotá: Alfa-omega / IRD / Universidad Externado de Colombia.
- Dureau, F.; Barbary, O.; Gouëset, V.; Pissot, O. y T. Lulle (coords.) (2007). *Ciudades y sociedades en mutación. Lecturas cruzadas sobre Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia / IFEA / IRD.
- Dureau, F.; Barbary, O. y T. Lulle (2007). "Dinámicas de poblamiento y segregación metropolitana", en: F. Dureau; O. Barbary; V. Gouëset; O. Pissot y T. Lulle (coords.). *Ciudades y sociedades en mutación. Lecturas cruzadas sobre Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia / IFEA / IRD: 351-395.

- Jaramillo, A. (2003). *Bogotá imaginada. Narraciones urbanas, cultura y política*. Bogotá: Observatorio de Cultura Urbana / IDCT / Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Jaramillo, S. (1998). "Migraciones e interacción regional en Colombia, 1973-1993". *Territorios*, 1. Bogotá: ACIUR / CIDER Uniandes.
- Lulle, T. (1997). "Planification et gestion du développement urbain de Bogota et de son aire métropolitaine: évolution et tendances actuelles". *Convention CNRS, ORSTOM: CONV940034VILL. Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes mé-tropoles. Etude des formes de mobilité spatiale des populations de Bogotá et de Delhi*. Bogotá: Annexes.
- Lulle, T. (2001). "La question de la mobilité au sein des politiques urbaines. Le cas de Bogotá dans les années 90", en: P. Lassave y A. Haumont (eds.). *Mobilités spatiales. Une question de société*. Paris: L'Harmattan: 99-112.
- Lulle, T. (2002). "Bogotá: los costos del *laisser-faire*". *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional*. Bogotá: Alfaomega / IRD / Universidad Externado de Colombia: 343-350.
- Lulle, T. (2004). "Participar en la gestión local: los actores urbanos y el control fiscal cívico en Bogotá". *Economía, Sociedad y Territorio (revista del Colegio Mexiquense, A. C.)*, IV, 15, enero-junio: 501-527.
- Lulle, T. (2006). "Los retratos de ciudad y la "estetización" del patrimonio. Bogotá durante la segunda mitad del siglo XX", en: A. Parías y D. C. Palacio (eds.). *Construcción de lugares-patrimonio. El centro histórico y el humedal de Córdoba en Bogotá*. Bogotá: Colciencias / Universidad Externado de Colombia: 85-123.
- Lulle, T. (2007). "Bogotá: crecimiento, gestión urbana y democracia local" (con F. Dureau, V. Gouëset y E. Meschier), en: F. Dureau; O. Barbary; V. Gouëset; O. Pissot y T. Lulle (coords). *Ciudades y sociedades en mutación. Lecturas cruzadas sobre Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia / IFEA / IRD: 161-236.
- Lulle, T. y E. Le Bris (2002). "La acción pública a prueba de las prácticas". *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional*. Bogotá: Alfaomega / IRD / Universidad Externado de Colombia: 221-237.
- Montezuma, R. (1997). *Les transports urbains: l'organisation, la gestion et le processus d'urbanisation à Bogota. Thèse en Urbanisme et Aménagement*. Paris: ENPC.

- Rubiano, N.; González, A. y E. Granados (1998). *Estudio nacional sobre migración interna y fuerza de trabajo en Colombia*. Bogotá: CIDS / Universidad Externado de Colombia.
- Ruiz, N. (2008). "Migración interna, características sociodemográficas y ubicación en el espacio urbano de la población migrante en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla 1988-2005". *Ponencia en el Coloquio del INJAVIU: Lecturas sobre la ciudad: aportes desde la investigación a la solución de sus problemas*. Bogotá D. C.: Pontificia Universidad Javeriana, 10-12 de noviembre.
- Salazar A., Óscar Iván (2000). *Imaginarios y representaciones de la movilidad espacial en medios de comunicación en Colombia 1990-2000, informe final*. IRD / UEC.
- Saldarriaga, A.; Rivadeneira, R. y S. Jaramillo (1998). *Bogotá a través de las imágenes y las palabras*. Bogotá: T. M. Editores / Observatorio de Cultura Urbana.
- Silva, A. (2003). *Bogotá imaginada*. Bogotá: CAB / Universidad Nacional / Taurus.

Anexo

Nos referimos a los resultados de dos investigaciones que realizamos en el transcurso de este período de cambios y en las cuales tratamos de identificar y analizar el discurso de los actores urbanos y sus relaciones con el tema de la movilidad espacial. Ambas se apoyaban en entrevistas con representantes de los distintos sectores del desarrollo urbano: el público, el privado y el comunitario. Tratamos de cubrir las instituciones más representativas de los sectores que nos concernían. En la primera, realizada en 1995 y 1996, preguntamos a los entrevistados acerca de dos tipos de movilidad, la migratoria y la cotidiana; en la segunda, realizada entre finales de 2000 y principios de 2002, las entrevistas se hicieron de forma mucho más sistemática, abordando todas las formas de movilidad espacial así como el tema de las políticas urbanas del momento y sus cruces con la movilidad. Se presenta a continuación de forma detallada cuál fue el cargo y la institución de los entrevistados de la segunda investigación (tabla 1) y su repartición por tipo de cargo y nivel territorial (tabla 2). Luego se presentan más detalles sobre los perfiles de estos mismos entrevistados con base en unos datos recolectados con ellos mismos acerca de sus trayectorias.

Tabla 1. Entrevistados por cargo e institución

1. Asesor económico Cámara de la Construcción (CAMACOL).	10. Gerente Dinámica Urbana Subdirección Económica, DAPD.
2. División Expansión y Ordenamiento Regional Dirección Administrativa de Planeación Distrital, hoy Secretaría Distrital de Planeación (DAPD).	11. División social Metrovivienda.
3. Planeación de la Gobernación del departamento de Cundinamarca.	12. Asesora jurídica AVP (ONG viviendista).
4. Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) (hoy Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte). Observatorio Urbano (hoy Observatorio de Culturas).	13. Funcionarios Unidad de Desarrollo Urbano y Unidad de Desarrollo Económico, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
5. Gerente Fedevivienda (ONG viviendista).	14. Oficina de Planeación, Banco Colmena.
6. Gerente Metrovivienda.	15. División jurídica Metrovivienda.
7. División social DAPD.	16. Subgerente CVE.
8. Asesora en transporte IDCT.	17. Oficina Vivienda Compensar (Caja de compensación).
9. Asesor Mesa de Trabajo de Planeación Territorial DAPD y Docente investigador Universidad Nacional de Colombia.	18. Edil JAL. Rafael Uribe.
	19. Oficina Vivienda Colsubsidio (Caja de compensación).
	20. Asesora INURBE.
	21. Asesora Ministerio Desarrollo Económico.
	22. Asesor Red Solidaridad Social.

23. Gerente Fenavip (ONG vivandista).	43. Oficina de Ordenamiento Territorial Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente.
24. Asesor Inurbe Cundinamarca.	44. Gerente Asociación Nacional de Usuarios del sistema UPAC (ANU-PAC).
25. Presidente Consejo Territorial de Planeación.	45. Oficina de Planeación de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.
26. Gerente Tecproyectos (oficina privada).	46. Subgerente Transporte Bermúdez S.A.
27. Gerente Proyecto Metro.	47. Jefe oficina de Planeación, Alcaldía de Chia.
28. Asesora Lonja de propiedad raíz de Bogotá.	48. Concejal de Bogotá (bancada independiente).
29. Asesor Corporación Autónoma Regional Cundinamarca (CAR).	49. Representante a la Cámara (ex M19).
30. Asesora Secretaría de Tránsito y Transporte (STT) (hoy Secretaría Distrital de Movilidad).	50. Funcionario Cámara de Comercio de Bogotá.
31. Edil JAL La Candelaria.	51. Asesores Concejería distrito Cundinamarca. Entrevistas realizadas pero no incorporadas.
32. Edil JAL Chapinero.	52. Asesora Caja de Promoción de la Vivienda Militar.
33. Gerente Constructora Veca Ltda.	53. Asesora AFLOCSA (gremio floricultura).
34. Edil Santa Fe.	54. Asesora AFLONORDES (gremio floricultura).
35. Gerente Inmobiliaria.	55. Jefe Planeación de la Alcaldía de Tenjo.
36. Presidente JAC Barrio Sucre.	
37. Edil JAL Bosa y miembro junta de Fenavip.	
38. Jefe oficina de Planeación, Alcaldía de Soacha.	
39. Presidente Asociación de las JAC.	
40. Concejal (bancada peñalosista).	
41. Oficina de Planeación, Ministerio de Transporte.	
42. Funcionario Constructora OIKOS.	

Tabla 2. Distribución de los entrevistados, según el sector de actividad y el nivel territorial

Sector/nivel territorial	Localidad		Municipio		Departamento		Nación		Total
Vivienda	Total entrevistas	n.º de entrevistados	Total entrevistas	n.º de entrevistados	Total entrevistas	n.º de entrevistados	Total entrevistas	n.º de entrevistados	
1. Público			4	6,11,15,16	1	24	1	20	6
2. Privado									
2.1. Cajas de compensación							2	19,17	2
2.2. ONG							3	5,12,23	3
2.3. Gremio			2	33,28	2	1,35	2	14,43	6
3. Comunidad			1	44					1
Transporte		0	4					1	5
1. Público			3	8,27,30			1	41	4
2. Privado			1	46					1
Desarrollo urbano		8		13		2		5	28
1. Público			9	2,4,7,9 10,38,4 5,47,51		23,29	4	13,21,22 42	15
2. Privado			2	50,26					2
3. Comunidad	8	18,25,3,	2	40,48			1	49	11
		132,34, 3637,3,9							
Total		8		24		5		14	51

La mayor parte de las personas entrevistadas tenía una buena formación a nivel educativo superior, exceptuando una parte de los representantes de la comunidad cuya formación se centra principalmente en una capacitación específica en el área de planeación y gestión urbana. El discurso de la mayoría era bastante bien elaborado, coherente. Muchos entrevistados (un poco más de la mitad) se referían a sus experiencias, lo cual hace que se encontraran discursos con elaboración propia en más de la tercera parte de las entrevistas.

La mayor parte de los entrevistados tenían una larga trayectoria profesional en temas urbanos, lo que se reflejó en el hecho que están familiarizados con temáticas y discursos de estos fenómenos. Sin embargo, estos discursos correspondían a distinto grado de elaboración. Algunos entrevistados tenían un discurso científico, refiriéndose a datos o a estudios minuciosos o de expertos, otros se basaban en el sentido común y otros manejaban un discurso más ideológico. Dentro del discurso de carácter científico prevalecía una visión técnica sobre una visión teórica, global o específica, económica. En el primer grupo había representantes del sector del transporte y de la vivienda, y en este último sector había también una marcada tendencia a reproducir el discurso neoliberal o, por el contrario, el marco conceptual del profesor Currie. Otros entrevistados reproducían “la filosofía” de los líderes políticos (por ejemplo del alcalde distrital). Algunos entrevistados reproducían un discurso culturalista, identitario, otros un discurso “social”, ecologista, pero siempre con una intención política. Y finalmente había quienes reproducían un discurso centrado en los contenidos de políticas o estrategias específicas de sus instituciones o un discurso normativo.

Pocas veces las entrevistas fueron breves, debido en estos casos a una falta de reflexión de parte del entrevistado por su perfil, su poca disponibilidad o su poca experiencia en el cargo.

Con el fin de conocerlos mejor, se solicitó a los entrevistados llenar un formato en el cual se les pedían datos sobre su trayectoria educativa, laboral y comunitaria. De los 51 (+2) entrevistados solo 16 (+2) contestaron. Con esta información se logró precisar aspectos adicionales del perfil de los entrevistados que respondieron.

La edad de la mitad de estos entrevistados oscilaba entre los 40 y 50 años, siete de ellos tenían entre 30 y 40 años y solo tres más de 50 años. Es decir, los entrevistados en su mayoría eran personas jóvenes. Había más hombres (10+1) que mujeres (6+1), pero la diferencia no era muy grande, reflejando aquí una cierta presencia de la mujer colombiana en asuntos públicos.

Un buena parte (16) de estos entrevistados tenía una formación universitaria: dominaba la ingeniería seguida por la economía, el derecho y la arquitectura en la misma proporción, y finalmente la administración de empresas, la contadu-

ría pública y la educación y promoción social, casi todos egresados de universidades de alto reconocimiento en el país (Javeriana, Los Andes, Externado, Nacional, entre otras). Adicionalmente la mayoría de estas personas (11) habían cursado estudios de posgrado en los temas de planificación urbana y regional, transporte, economía y finanzas, y gerencia de proyectos, tanto en Colombia y como en el exterior (los que salieron una primera vez tendían a repetir la experiencia). Algunas de estas personas tenían una formación técnica intermedia.

En cuanto a la experiencia laboral, las trayectorias mostraban una estabilidad en el sector de actividad, esto era especialmente marcado en el sector de la vivienda, tanto público como privado y en el sector comunitario. Encontramos también la figura de una trayectoria frecuente en este medio para personas de alto perfil, en la cual se transita por diversos sectores: público, privado, academia. Las personas vinculadas con la actividad política tenían una trayectoria en el campo comunitario de base (líderes comunitarios, movimientos cívicos).

Descentralización territorial en Bogotá.

El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas*

Alberto Maldonado Copello**

En medio del entusiasmo democrático y descentralizador de la *Constitución* de 1991, algunos constituyentes propusieron –y fue aceptado por la Asamblea– que la capital del país pusiera en marcha un modelo de descentralización territorial interno. Como consecuencia, la *Constitución* obliga a Bogotá a tener localidades, con autoridades propias, competencias y recursos. Sin embargo, el principal promotor de esta medida democrática fue electo Alcalde Mayor de la ciudad y, ya en el cargo, cambió su posición sobre la materia al verse enfrentado a la realidad de compartir el poder con los alcaldes locales y dio marcha atrás, interviniendo activamente en la redacción del Estatuto Orgánico de la ciudad en el cual se limitó sustancialmente el modelo de descentralización.

Aunque no existe suficiente y adecuada información sobre los efectos e impactos de la descentralización territorial de la ciudad, las pocas evidencias disponibles muestran que el esquema adoptado en la ciudad no arroja los resultados previstos ni ha conducido a la conformación de una institucionalidad conocida, reconocida, valorada y apreciada suficientemente por la ciudadanía. En mi opinión, esto se debe principal, aunque no exclusivamente, a que las fuerzas políticas predominantes en el gobierno de la ciudad no han querido nunca una verdadera descentralización territorial a pesar del mandato constitucional en tal sentido.¹ La descentralización de la ciudad es una hija no deseada, concebida por otros y aceptada a regañadientes. Por tanto, se ha hecho lo posible por entorpe-

* Este texto es una versión ajustada de un documento elaborado para el autor para el proyecto Bogotá Como Vamos.

** Economista. Profesor de cátedra en el Centro Interdisciplinario de Estudios para el Desarrollo (CIDER) de la Universidad de los Andes. Consultor. Correo electrónico: amaldonadoc@gmail.com

1 En una conversación con el doctor Jaime Castro le pregunté acerca de la razón por la cual, en el caso de Bogotá, a diferencia de las demás ciudades del país, el esquema de localidades y juntas administradoras locales es obligatorio en la *Constitución*. La respuesta fue contundente y reveladora: porque de lo contrario, nunca hubiera habido descentralización.

cer el diseño de un modelo verdadero de descentralización y por obstaculizarlo en la práctica. Esto ha conducido a que la descentralización en Bogotá sea estructuralmente un engendro, que no es posible mejorar sustancialmente sin una reforma radical, a pesar de los detallados y juiciosos esfuerzos de fortalecimiento que realizan los funcionarios responsables.²

Es un hecho reconocido que Bogotá ha tenido cambios importantes desde la *Constitución* de 1991. Es ya un lugar común afirmar que durante la administración de Jaime Castro se reorganizó administrativa y fiscalmente la ciudad y se sentaron las bases para una mayor gobernabilidad; que durante las administraciones de Antanas Mockus se promovió la cultura ciudadana y una forma de gobierno que combatía las prácticas clientelistas; que la administración Peñalosa impulsó nuevos enfoques de gestión urbana; que la administración Garzón dio énfasis a la dimensión social. Numerosos analistas destacan que Bogotá ha elegido mejores gobernantes que a pesar de diferencias en muchos aspectos han garantizado una continuidad de la gestión, positiva y conveniente para los habitantes de la ciudad. Sin embargo, hasta el momento ninguno de los gobiernos distritales ha asumido como un propósito principal y estratégico la promoción de la democracia local. Los distintos gobiernos han promovido mayor eficacia, mayor eficiencia, mayor receptividad a los ciudadanos, mejor respuesta a sus solicitudes, pero no se han comprometido efectivamente con la profundización de la democracia. Un buen ejemplo de este desprecio por la democracia se encuentra en el tratamiento que se ha dado a la descentralización territorial en la ciudad.

Bogotá, con una población cercana a los siete millones de habitantes según 2005, es gobernada en forma centralizada en forma tal que el grado de centralización es superior al de la nación con relación a sus territorios; por ejemplo, mientras que la nación transfiere a los departamentos y municipios cerca del 45% de sus ingresos corrientes; Bogotá transfiere el 10%. El Presidente de la República debe cohabitar con alcaldes y gobernadores de partidos diferentes, dado que son de elección popular, mientras que el Alcalde Mayor de Bogotá puede destituir en cualquier momento a los alcaldes locales. Bogotá reclama autonomía con respecto a la nación pero no está dispuesta a otorgarla a sus localidades.

Balance del modelo de descentralización de la ciudad

Imaginemos por un momento que la situación de Bogotá en cuanto a su gobierno y administración fuera la descrita en el siguiente recuadro:

- El alcalde de Bogotá es nombrado por el Presidente, de una terna que le envía el Concejo de Bogotá.
- El alcalde de Bogotá puede ser destituido en cualquier momento por el Presidente.
- El alcalde de Bogotá hace parte de la nómina del Ministerio del Interior.
- La Alcaldía de Bogotá no cuenta con una estructura administrativa propia.
- La Alcaldía de Bogotá no cuenta con planta de personal propia. Debe solicitar al Ministerio del Interior que le nombre o cambie a los funcionarios.
- La Alcaldía de Bogotá no tiene competencias propias, claras y exclusivas. Los recursos de la administración de Bogotá deben destinarse a actividades de los proyectos de inversión del Gobierno nacional.
- Los recursos de participaciones de Bogotá son girados a un Fondo de Desarrollo cuyo ordenador del gasto es el Presidente de la República.
- La Alcaldía de Bogotá no puede contratar directamente sino una parte de los recursos; la gran mayoría de ellos son contratados por los ministerios y entidades nacionales.

Pues bien, esta situación que cualquiera consideraría absurda e inconveniente para una buena administración y para la democracia municipal, que nadie se atrevería a denominar descentralización territorial, es la situación de las localidades y de la descentralización en Bogotá (Maldonado, 2006: 63-64).

La descentralización territorial completa debe tener los siguientes elementos: a) una división territorial de la ciudad; b) la creación de entidades con personería jurídica y autonomía financiera y patrimonial, con jurisdicción en cada una de las divisiones territoriales; c) la asignación de competencias claras y propias en materia de provisión de bienes y servicios y de regulación de ciertas actividades; d) la asignación de fuentes de recursos para el cumplimiento de sus competencias; e) una forma de gobierno, con autoridades electas por los ciudadanos (Hernández, 1999).

Los elementos indispensables para hablar de descentralización territorial son la existencia de entidades con personería jurídica y la elección por voto de los ciudadanos y ciudadanas de sus autoridades políticas.³

La descentralización territorial de Bogotá en la *Constitución de 1991*

La *Constitución* de 1991, aunque con algunas vacilaciones e imprecisiones, estableció un modelo de descentralización territorial de la ciudad que cumple con los requisitos básicos. Ordena una división de la ciudad y crea una nueva figura descentralizada por territorio, la localidad.⁴ Ordena al Concejo que haga el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas, determina que se le asignen a las localidades partidas globales en el presupuesto anual del Distrito y establece una estructura de gobierno conformada por una junta administradora local elegida popularmente y un alcalde local elegido indirectamente, dado que debe ser designado por el Alcalde Mayor de una terna enviada por la JAL. Si esto no es descentralización territorial propia de la ciudad, ¿entonces qué es?⁵

- 3 Este último punto es materia de controversia dado que algunos autores, por ejemplo Hernández (1999), consideran que es posible la descentralización territorial sin la elección de sus autoridades; por ejemplo, en Colombia antes de la elección popular de los alcaldes, se elegían los concejales y existía descentralización territorial. Para otros no hay verdadera descentralización sin la elección de todas sus autoridades; más aún, en el caso de un sistema con predominio del ejecutivo, se hace aún más necesaria la elección del alcalde.
- 4 Resulta claro de los debates de la Constituyente que en ningún caso se pretendía fragmentar la ciudad y crear municipios del mismo nivel de los municipios reconocidos en el artículo 286 de la *Constitución política*. Se trata de entidades descentralizadas por territorio propias del Distrito y por tanto sujetas a las determinaciones del Concejo Distrital el cual puede, por iniciativa del alcalde, modificar su número, tamaño, competencias y criterios de asignación de los recursos. Algunos adversarios de la descentralización pretenden crear una confusión en este punto señalando que se busca fragmentar la ciudad y minar su gobernabilidad, lo cual no es cierto. De otra parte, afirman que solo existen las entidades territoriales creadas en la *Constitución* para negar la posibilidad de una verdadera descentralización territorial, pero se resisten a reconocer que la propia *Constitución* crea las localidades. En esta confusión incurrieron los concejales ponentes del proyecto de reforma administrativa y Pombo (2007).
- 5 Pombo sostiene que la Constituyente de 1991 realmente concibió una desconcentración territorial, lo cual no parece tener una sustentación sólida. ¿Es concebible pensar que los constituyentes de 1991 se ocuparían de proponer un modelo de gobierno de la ciudad basado en la desconcentración, algo que puede hacer por decreto el Alcalde Mayor y las propias entidades distritales? Significa esto que la ciudad tendría entonces dos tipos de desconcentración, la constitucional con JAL y alcaldes locales y la distrital conformada por CADEL, COL y demás dependencias desconcentradas? Más aún, en el marco de la autonomía que la propia *Constitución* otorga al Distrito, ¿tiene sentido que desde la norma máxima se ordene una desconcentración?

La descentralización territorial de Bogotá en la *Constitución política*

Elementos básicos	Norma constitucional
Objetivos	Mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local.
División territorial	El Concejo, por iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes.
Gobierno	En cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para periodos de cuatro años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva. Los ediles se elegirán el mismo día que el Alcalde Mayor y los concejales. Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.
Competencias	El Concejo hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.
Recursos	Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Sin embargo, la Constituyente de 1991 no dio el paso más importante, la elección popular de los alcaldes locales, con lo cual se conformaría el modelo completo de descentralización territorial. Según Velásquez (2003), la propuesta original de Jaime Castro incluía la elección por voto ciudadano de los alcaldes locales,⁶ pero este aspecto tuvo una fuerte oposición del

6 Velásquez (2007) afirma lo siguiente: "Castro sigue insistiendo en los aspectos fundamentales de la reforma. El mecanismo de coordinación, las elecciones populares de los alcaldes locales y la introducción del artículo que establecía un plazo perentorio para la aprobación del estatuto especial por parte del Congreso". Ver el Debate en plenaria del 16 de junio de 1991. *Gaceta constitucional*. Bogotá: 138: 4; Velásquez (2003: 40), nota a pie de página 52. Ver también la ponencia sobre el tema elaborada por Jaime Castro en la Asamblea Constituyente de 1991, quien propuso lo siguiente: "Las autoridades del Distrito (Alcalde Mayor y Gran Concejo) y las de las "ciudades" o "municipios" que se organicen

constituyente conservador Augusto Ramírez Ocampo, quien a la postre logró que su posición predominara.⁷ Si algún mérito le cabe al Partido Conservador es haber tenido la iniciativa de restringir la descentralización territorial de la ciudad, con lo cual logró que naciera deforme desde el comienzo, aunque es preciso señalar que finalmente la postura conservadora fue aceptada por la mayoría de los constituyentes.

De otra parte, el texto constitucional introduce algunas confusiones e imprecisiones que pueden haber ayudado a enredar el desarrollo legislativo posterior. Por una parte, al hablar del reparto de competencias y funciones administrativas hace referencia a sus autoridades y no a las localidades, como debería ser, pero al referirse a los recursos claramente afirma que se asignan a las localidades. De otra parte, establece que los recursos deberán distribuirse atendiendo a las necesidades básicas insatisfechas de su población, lo cual podría generar una inflexibilidad inconveniente.

Los textos constitucionales reflejan un claro propósito de establecer un modelo de descentralización territorial en la ciudad, pero incompleto, al estilo del modelo previo a la elección de alcaldes municipales en 1986, en el cual se elegían los concejales pero no los alcaldes.⁸ Velásquez

(alcaldes y concejos locales) serán elegidos popularmente para períodos uniformes de tres años. Así, en las elecciones distritales, el ciudadano podrá sufragar por los candidatos de su preferencia para la Alcaldía y el concejo distritales y para la Alcaldía y el Concejo del "municipio" en que resida." *Gaceta constitucional*, 40, lunes 8 de abril de 1991.

- 7 "Ramírez adoptó una posición conservadora y logró introducir modificaciones a las propuestas de Jaime Castro en aspectos como la elección popular de los alcaldes locales, un período fijo para ellos y la autonomía de las autoridades locales. Sostuvo que esas medidas desarticularían el gobierno de la ciudad y reducirían la autoridad necesaria del alcalde mayor. Además, sus argumentos lograron persuadir a otros miembros de la ANC" (Velásquez, 2003: 40). El talante conservador fue compartido también por reconocidos liberales: "Por otra parte, el alcalde mayor y el ministro de Gobierno de entonces, Juan Martín Caicedo y Humberto de la Calle, respectivamente, enviaron cartas a la ANC aduciendo que la elección popular de alcaldes locales tendría efectos negativos en el gobierno de la ciudad" (Velásquez, 2003: 41).
- 8 Este modelo había demostrado su inoperancia y por tanto la decisión de la Constituyente de 1991 de no establecer la elección popular de alcaldes locales en Bogotá era una medida regresiva e inconveniente. Con relación al país, Jaime Castro había planteado que la elección de concejales u otros funcionarios era insuficiente: "Las personas y funcionarios citados representan poco como "poder local". Este se ha desplazado hacia el alcalde. El progreso, la buena marcha del municipio, la regularidad en la prestación de los servicios dependen de la gestión que cumpla el Alcalde. Y este es un funcionario nombrado y removido a distancia, libremente, sin sujeción a ningún criterio ni a período alguno, por el Gobernador. Su representatividad política y regional es inexistente o por lo menos discutible" (Castro, 1981: 130). "Hoy, cuando el alcalde es jefe administrativo y político en el sentido amplio de la palabra hay necesidad de que la comunidad intervenga, activa y decididamente, en su escogencia. También lo exigen así postulados de la democracia de participación que alimentan los regímenes políticos moder-

(2003) señala esto con claridad⁹ y las afirmaciones de Jaime Castro son muy precisas en plantear que se buscaba un modelo de ciudad más democrático con base, entre otros elementos en la descentralización territorial, modelo que incluso llega a calificar de revolucionario:¹⁰

Un conglomerado de esas dimensiones y características —que, además, hace las veces de capital política y administrativa de Colombia— no se podía continuar gobernando desde un solo centro de poder”. “Es un proceso de naturaleza esencialmente política. Busca ante todo *repartir o distribuir el poder* que antes ejercían la Alcaldía Mayor, el aparato que de ella dependía y el Concejo Distrital. Para ello tiene que crear varios centros de poder local”. A partir de este reparto del poder y de oportunidades, surge una nueva forma de gobierno y de administración de la ciudad que *es por excelencia democrática, pluralista y participativa*. Esa nueva forma de gobierno y de administración *crea una nueva cultura política en los habitantes de la ciudad*” (10) (resaltados míos).

De otra parte, la Asamblea Constituyente de 1991 tuvo el cuidado de no confundir las localidades de Bogotá con los municipios del país; en ningún caso se pretendió adelantar un proceso de municipalización, de fede-

nos del mundo occidental” (Castro, 1981: 131-132). La propuesta de elegir los alcaldes municipales se basaba también en la conveniencia para una mejor administración: “La realización de aceptable tarea administrativa, mediante la ejecución de un programa mínimo de obras, supone la disponibilidad del tiempo necesario para su adopción y realización” (132-133).

- 9 Refiriéndose a los factores que influyeron en el origen de los nuevos gobiernos locales afirma: “Un segundo factor externo fue la aceptación general de la política de descentralización. El consenso en torno a sus valores de eficiencia y participación permitió a la ANC considerar la descentralización como una política favorable para Bogotá y para toda la nación. Pero la popularidad del concepto de la descentralización no empezó en 1991; ya desde los años ochenta Colombia se había embarcado en un profundo proceso de descentralización al fortalecer los municipios y departamentos con recursos fiscales y funciones propias. La ANC continuó con esa tendencia, y con la Constitución de 1991 fortaleció el proceso en todo el país e inició uno nuevo en Bogotá” (37-38). “Otro factor externo de las nuevas políticas que influyó en el gobierno local de Bogotá fueron los intentos fallidos por reformarlo. El hecho de saber que Bogotá había estado intentando modernizar el gobierno local pero había fracasado como resultado del limbo jurídico, alentó a los miembros de la ANC a realizar la reforma tan largamente esperada. Es así como la Asamblea creó directamente las nuevas autoridades locales de Bogotá con principios claros que las hicieran autónomas frente al gobierno central” (39).
- 10 “Es un proceso realista. Revolucionario porque cambia una forma centenaria de manejo de la ciudad. Pero viable porque se mantiene dentro de los parámetros y las instituciones que los colombianos hemos utilizado para el ejercicio del poder a nivel local: elección popular de una corporación pública y de un alcalde, así sea mediante un mecanismo de segundo grado” (10). Jaime Castro, La descentralización, pieza maestra de una nueva forma de gobierno y administración de la ciudad, en Descentralización y modernización en Santa Fe de Bogotá, Fundación Corona y Fedesarrollo, mayo de 1997.

ralización o de fragmentación de la ciudad. Las localidades no se concibieron como entidades territoriales de la República, razón por la cual no fueron incluidas en el artículo 286¹¹ de la *Constitución política* sino como entidades descentralizadas por territorio, propias del Distrito, sujetas a las determinaciones de sus autoridades mediante la expedición de los acuerdos respectivos que regulen sus competencias, recursos y procesos de gestión.¹² El reconocimiento como persona jurídica le corresponde al Concejo de la ciudad, así como el reconocimiento de la nación y las entidades territoriales del Estado, le corresponde a la ley.¹³

Al no establecer un modelo completo de descentralización territorial para la ciudad y al incluir algunas confusiones en la redacción de los textos, la *Constitución* de 1991 concibió una criatura incompleta, limitada, y abrió algunos espacios para que sus desarrollos posteriores fueran en un sentido distinto al de la verdadera descentralización.¹⁴ La labor de hacer aún más deforme esta criatura, hasta convertirla en un engendro, la acometió el Congreso de la República y luego las distintas administraciones distritales.

- 11 Artículo 286. Son entidades territoriales, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan, en los términos de la *Constitución* y la ley.
- 12 En mi opinión, está sobredimensionada y mal enfocada la discusión sobre si las localidades de Bogotá son entidades territoriales del Estado o si son simplemente entidades territoriales propias del Distrito, sujetas a las normas que expidan las autoridades distritales en el marco de lo dispuesto en la *Constitución* y la ley. Es claro que no son lo primero pero sí lo segundo. El proyecto de reforma administrativa del gobierno de Lucho Garzón planteó la propuesta de desarrollar jurídicamente esta segunda figura, en ningún momento la primera, pero la mayoría de los críticos han interpretado el asunto al revés.
- 13 La *Constitución política* no le otorga expresamente personería jurídica a la nación, los departamentos y municipios. Esto lo hace la ley 153 de 1887 y se recoge actualmente en el *Código de régimen departamental*, Decreto Ley 1222 de 1986, artículo 3.
- 14 Esta labor es reclamada como un éxito por las fuerzas conservadoras. Para Velásquez (2003), la Asamblea Nacional Constituyente fue prudente: "Por el otro lado, la ANC desempeñó su papel de manera prudente. Hay tres aspectos de su labor que justifican esta calificación de su nivel adecuado de desempeño: primero, la ANC se propuso lograr que el gobierno de la ciudad no quedara indebidamente fragmentado tras el fortalecimiento de las autoridades locales. Con este propósito denominó "localidades" a los distritos en que se divide la ciudad, en lugar de "municipios", así evitó el problema de que los distritos obtuvieran un nivel de autonomía más elevado del que gozan los municipios. Prefirió la etiqueta de "juntas administradoras locales" en lugar de "concejos locales" a fin de destacar la supremacía del Concejo Distrital de Bogotá. Además se negó a que las localidades se convirtieran en entidades territoriales y se opuso a la elección popular de alcaldes locales y a que estos permanecieran en el cargo por un término fijo" (Velásquez, 2003: 35).

La descentralización en el estatuto territorial de la ciudad

Sin embargo, los problemas de diseño se generan fundamentalmente en la ley que regula la descentralización territorial. El Estatuto Orgánico de la ciudad (Decreto Ley 1421 de 1993) es ambiguo en su posición con respecto a la descentralización pero en el balance final tiene un enfoque predominantemente centralista. En la tabla siguiente se presentan los aspectos básicos reglamentados tanto en la ley como mediante decisiones distritales. Veamos punto por punto.

División territorial. Con respecto a la división territorial, el Decreto Ley 1421 de 1993 precisa los objetivos de la creación de las localidades y los criterios para su creación, marco en el cual el Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde, procedió mediante el Acuerdo 2 de 1992 a crear las localidades y establecer sus límites, manteniendo básicamente la división existente previamente bajo el esquema de alcaldías menores. En este asunto el gobierno distrital tiene la facultad en cualquier momento de revisar el número y tamaño de las localidades, y por tanto, de efectuar los ajustes correspondientes. Se ha señalado que algunas localidades son demasiado grandes para cumplir con su papel de acercar la administración al ciudadano y se han formulado algunas propuestas de reforma, pero no se ha realizado ningún estudio sistemático sobre la materia.

Naturaleza de la localidad. Aunque la *Constitución política* creó las localidades como figura administrativa,¹⁵ el Estatuto Orgánico de la ciudad no

15 En algunos textos, Bromberg ha criticado con sorna una supuesta confusión de la administración distrital, en su proyecto de reforma, con relación al concepto de localidad. Para Bromberg la localidad es una realidad económica, social, cultural, un cuerpo vivo, que no puede restringirse a una delimitación administrativa arbitraria. Sin embargo, quien contribuye a la confusión es el propio Bromberg, quien parecería no distinguir entre Bogotá como realidad social y Bogotá como una entidad administrativa de carácter territorial constituida para actuar dentro de dicha realidad social, de la cual hace parte. Los departamentos, distritos y municipios son tanto en la *Constitución* y la ley, entidades de la estructura político-administrativa del país, creadas para cumplir determinadas finalidades. La definición legal del municipio la establece el artículo 1 de la Ley 136 de 1994 en la siguiente forma: El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que lo señalen la *Constitución* y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio. Es apenas obvio que en el marco de la administración pública se trata de las localidades como entidades político-administrativas.

reconoció personería jurídica a las localidades y tomó la opción de crear unos Fondos de Desarrollo Local¹⁶ con personería jurídica y patrimonio propio, decisión a todas luces inconveniente y posiblemente inconstitucional.¹⁷ Si se pretende tener una entidad local con objetivos de promoción de la participación y la organización comunitaria, de prestación de servicios y de satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, con competencias, recursos y una forma de gobierno, se desprende de allí que se requiere que esta entidad tenga algunas condiciones mínimas de operación como personería jurídica, patrimonio propio y estructura administrativa para poder funcionar.¹⁸ La existencia de entidades con personería jurídica¹⁹ es la condición administrativa –aunque tiene claros efectos políticos– indispensable para hablar de la existencia de descentralización territorial y en sentido estricto le correspondería otorgársela al Concejo Distrital²⁰ en el marco de sus facultades constitucionales y legales.

16 En el presupuesto del Distrito, los recursos para los Fondos de Desarrollo Local se incluyen dentro del presupuesto de la Secretaría de Hacienda, Dirección Distrital de Presupuesto, como otras transferencias (código 3-3-2-01-12); para 2007 el presupuesto inicial total fue de \$ 332,7 miles de millones. Los recursos para funcionamiento se incluyen dentro del presupuesto de funcionamiento de la Secretaría de Gobierno.

17 Dado que la ley se atribuye competencias propias del Distrito, como es la de determinar su estructura administrativa y crear las entidades correspondientes.

18 Esta omisión conduce a otros absurdos del estatuto de la ciudad, que establece que el sector de las localidades está compuesto por los alcaldes locales y por las juntas administradoras locales, es decir no por las localidades sino por sus autoridades; es como si se dijera que el sector descentralizado por servicios del Distrito está conformado por los directores o gerentes de entidades y por sus juntas directivas.

19 “La descentralización se presenta –jurídicamente– siempre y cuando se garantice y se reconozca a cada entidad descentralizada su existencia como una persona jurídica. Por lo tanto, no hay entidad descentralizada territorial o por servicios que no sea una persona jurídica autónoma, con su propia personalidad jurídica” (Hernández, 1999: 98).

20 La *Constitución política* no otorga expresamente, personería jurídica a la nación, los departamentos y los municipios. Esta característica la otorga la ley: artículo 3. La Nación, los Departamentos y los Municipios son personas jurídicas. (Decreto Ley 1222 de 1986; el artículo original proviene de la Ley 153 de 1887, artículo 80).

Elementos básicos del modelo de descentralización territorial de Bogotá en el Decreto 1421 de 1993 y la normatividad distrital		
Elemento	Decreto Ley 1421 de 1993	Decisiones distritales vigentes
Objetivos	- Precisa los objetivos de las localidades.	- Se enmarca dentro de dichos objetivos.
División territorial	- Precisa los criterios para la creación de localidades.	- Crea veinte localidades.
Gobierno	- Establece las funciones de las JAL y de los alcaldes locales. - No establece período fijo para los alcaldes locales.²¹ - Determina que los alcaldes locales pueden ser destituidos en cualquier momento por el Alcalde Mayor. - Establece que las JAL deberán oír a las comunidades organizadas en el proceso de asignación de los recursos.	- Precisa las funciones en materia de planeación y presupuesto de las JAL y los alcaldes locales. - Define los procesos de participación ciudadana en la planeación local. - Reglamenta el procedimiento para la selección de los alcaldes con criterios de mérito y de participación ciudadana según lo dispuesto por decreto nacional.
Competencias	- Al establecer las funciones de JAL y alcaldes locales define algunas competencias misionales. - Define los criterios y reglas para que el Concejo establezca la distribución de competencias hacia las localidades.	- Mediante el Acuerdo 6 de 1992 asigna competencias a la JAL para la distribución de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local. - Vía delegación del Alcalde Mayor se asignan funciones a los alcaldes locales. - El Código de Policía asigna competencias a los alcaldes locales. - En el proceso de preparación del presupuesto se definen líneas de inversión por parte de las UEL.
Recursos	- Crea los Fondos de Desarrollo Local con personería jurídica y patrimonio propio. - Establece que el Alcalde Mayor será el ordenador del gasto y representante legal de los fondos.	- El Alcalde Mayor delegó la facultad de ordenación del gasto y de contratación de los fondos de desarrollo local en los secretarios de Despacho y directores del departamento administrativo y establecimientos públicos y no en los alcaldes locales.

21 La Ley de 1992 les había otorgado período fijo a los alcaldes, situación que fue modificada en el Decreto Ley 1421 de 1993.

	- Determina que el monto mínimo de los recursos de los fondos será de 10% de los ingresos ordinarios del Distrito, los cuales podrán aumentar gradualmente hasta el 20%. - Los recursos de los fondos no se podrán destinar a gastos de funcionamiento, con excepción del pago de honorarios de los ediles.	- Creación de las Unidades Ejecutivas Locales para apoyar los procesos de contratación de los fondos. - La Secretaría de Gobierno presta el apoyo administrativo requerido para el funcionamiento de las alcaldías locales. - Se diseñó y aplicó el modelo de distribución de recursos entre las localidades.
--	--	---

La indefinición en la naturaleza jurídica²² de la localidad ha generado una permanente y poco fructífera discusión. Para algunos autores, se trata de una desconcentración disfrazada de descentralización, para otros es simplemente una desconcentración, para algunos se trata de una descentralización incompleta o falsa, incluso consultores de la Secretaría de Gobierno llegaron a pensar que se trataba de una descentralización funcional o por servicios. En sentido estricto, las localidades de Bogotá no son una forma de desconcentración territorial ni tampoco descentralización por servicios, pero tampoco son descentralización territorial plena, por cuanto les hace falta su reconocimiento como entidades con personería jurídica y la elección popular de los alcaldes. Se trata, en nuestra opinión, de una descentralización incompleta.

De otra parte, la inexistencia de una entidad local, con personería jurídica, patrimonio y estructura administrativa propia, conforma una situación inconveniente para la gestión, dado que la autoridad ejecutiva

22 Para Velásquez (2007), la ausencia de personería jurídica de las localidades no es un problema importante: "El segundo tema de la reforma administrativa se refiere al reconocimiento de personería jurídica a las localidades mediante su conversión en entidades descentralizadas territorialmente. Aunque buena parte de la exposición de motivos se dedica a explicar la posibilidad jurídica de esta decisión, no estoy convencido de su conveniencia. A mi juicio, los problemas que padecen los gobiernos locales de la ciudad no se originan en la carencia de personería jurídica en las localidades. De hecho, y en derecho, las localidades cuentan con unas autoridades propias, alcaldes y Junta Administradoras Locales, y con un Fondo de Desarrollo Local que en virtud del Decreto 1421 recibe los recursos para cumplir las atribuciones de esas localidades. Son otras las causas que explican los problemas del funcionamiento de los gobiernos locales, como la ausencia de una verdadera distribución de competencias, el tamaño de las localidades, el inadecuado perfil de las juntas administradoras locales y sus ediles, las plantas de personal deficientes, la ausencia de reglas claras para la presupuestación local, temas sobre los que volveré más adelante" (33).

no tiene una capacidad efectiva de dirección sobre unos recursos humanos, físicos y financieros para el cumplimiento de los objetivos establecidos. Este vacío se expresa, como señalaremos luego, en un problema permanente de baja capacidad de formulación y ejecución de proyectos y de cumplimiento de las competencias asignadas.

Competencias. En el marco de lo dispuesto por la *Constitución política*, el Estatuto Orgánico de la ciudad define los criterios y reglas para que el Concejo establezca la distribución de competencias hacia las localidades. Con base en este marco jurídico, el Concejo Distrital expidió el Acuerdo 6 de 1992 que entre otras materias establece las competencias de las autoridades locales, acuerdo que se encuentra hoy vigente²³ a pesar de que no se cumple plenamente.

Existe una gran confusión en cuanto a las competencias de las localidades y de sus autoridades, que surge desde la misma *Constitución* y el Decreto 1421 de 1993. La *Constitución* se refiere al reparto entre la administración distrital y las localidades, pero también se refiere a las competencias de las autoridades.²⁴ El Decreto 1421 de 1993 en un artículo se refiere a las funciones de las localidades pero en otro menciona las autoridades locales. El Acuerdo 6 de 1992 asignó las competencias misionales (con cargo a los recursos de los Fondos de Desarrollo Local) a las juntas administradoras locales, con lo cual confundió las competencias misionales de la entidad con las funciones administrativas de una autoridad.

23 Según concepto de las oficinas jurídicas de las Secretarías de Gobierno y General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

24 En sentido estricto, las competencias deben distribuirse entre la administración distrital y las localidades. Una vez que se han asignado algunas competencias a las localidades, la manera en la cual se ejecutan implica la distribución de funciones entre el Alcalde Local y la JAL y dentro de la Alcaldía entre las áreas y funcionarios.

El Acuerdo 6 de 1992

No es posible en este documento entrar en detalle en el análisis del Acuerdo 6 de 1992, pero es preciso señalar que se encuentra vigente, según el concepto de las oficinas jurídicas de la Secretaría de Gobierno y de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Menciono algunos aspectos que quisiera destacar:

- El Acuerdo le asigna competencias a las JAL y no a la localidad, y las faculta para prestar servicios; dice textualmente el artículo 3: "A las J.A.L. les corresponde con arreglo a lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución política, la gestión autónoma de todos aquellos asuntos de interés eminentemente local que no trasciendan al ámbito metropolitano, distrital o supra local y prestar aquellos servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que no estén a cargo de ninguna otra autoridad distrital."
- El acuerdo asigna una lista bastante larga de competencias en muchos sectores; menciona a continuación algunas de dichas competencias:
 - Organizar, y vigilar el tráfico, rutas y paraderos de buses y lugares de parqueo, en coordinación con la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá.
 - Efectuar la recolección y disposición de basuras y barrido de calles, previa aprobación que imparta la Empresa Distrital de Servicios Públicos.
 - Efectuar la construcción y mantenimiento de las obras y proyectos locales tales como: vías y zonas verdes, con excepción de las vías de carácter metropolitano y las zonas verdes ubicadas sobre las vías V-O a V-4, parques locales, redes locales de distribución de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y teléfonos, servicios de salud, ancianatos, centros de asistencia social, plazas de mercado, instalaciones deportivas, centros culturales, salones comunales y centros educativos.
 - Colaborar con la Secretaría de Educación Distrital en Asignación de los cupos disponibles en los centros educativos de propiedad del Distrito, dando preferencia a los residentes de la localidad, así como mantener información sobre demanda y oferta de cupos para primaria y secundaria;
- En algunas de las competencias, el Acuerdo establecía que se requería de la previa aprobación de la entidad a la cual se encuentre asignada la correspondiente función, con lo cual se reconocía que no se estaba haciendo una clara delimitación.

La problemática de la distribución de competencias a las localidades puede sintetizarse en la siguiente forma:

- Se tiende a confundir las competencias de la localidad-entidad con las funciones de las autoridades (alcaldes-juntas administradoras locales), situación que se origina en la propia redacción de los textos constitucionales y legales.
- No hay una clara delimitación de responsabilidades de las localidades y sus autoridades. Las normas no han asignado competencias exclusivas²⁵ a las localidades y sus autoridades, por lo cual la responsabilidad se diluye y la ciudadanía no tiene un referente claro para la petición de cuentas. El Acuerdo 6 de 1992 asigna competencias a las JAL y localidades, pero no suprime funciones en la administración distrital, que conserva la facultad para ejercerlas.
- No se han asignado competencias por la administración integral de un bien o servicio público, sino competencias por el componente de financiación de la inversión. De este modo, las localidades y sus autoridades no son responsables por la administración de servicios específicos ante la comunidad, que los identifique claramente y los diferencie de la administración distrital. El esquema actual implica duplicación de funciones.
- La carencia de una asignación de competencias por la administración de un servicio dificulta el cumplimiento de objetivos de eficiencia, por cuanto la localidad no responde por los resultados y procesos de conjunto; la localidad contribuye con una obra o dotación en educación, salud u otro sector, pero no responde por la administración del servicio. Adicionalmente esta situación dificulta su papel como promotor del desarrollo local, dado que asume fundamentalmente un papel complementario y no principal.

25 La *Constitución política* establece en su artículo 322 que a las autoridades locales les corresponde la gestión de los asuntos propios de su territorio. Según el *Diccionario de la lengua española*, serían asuntos propios aquellos pertenecientes o relativos a alguien que tiene la facultad exclusiva de disponer sobre ello.

- El modelo vigente de distribución de competencias conduce a que las entidades distritales vean a las localidades como unos “fondos de financiación de sus proyectos”; esto ha llevado a que en la práctica las unidades ejecutivas locales desarrollen actividades de promoción y convencimiento de las autoridades locales para que destinen recursos a sus sectores y entidades.

En síntesis, el Distrito no está cumpliendo plenamente con el mandato constitucional y legal de establecer el reparto de competencias mediante acuerdo del Concejo Distrital. La ciudad no cuenta con el equivalente nacional de la Ley 715 de 2001 sobre reparto de competencias y recursos. Además la actual distribución de competencias incumple parcialmente las reglas establecidas en el artículo 63 del Decreto 1421. Por una parte, no es claro el propósito de buscar mayor eficiencia en la provisión de los servicios; por el otro, al no existir competencias exclusivas se viola la regla que busca evitar la duplicación de funciones. El Ejecutivo ha invadido las facultades del Concejo y durante las últimas administraciones ha venido definiendo “competencias” de las localidades sin la expedición de un acuerdo del Concejo, mediante la delimitación de líneas de inversión a las localidades.

Distribución de la inversión de las localidades

Los datos sobre el gasto de inversión de las localidades permiten tener una aproximación a sus competencias y realizaciones efectivas. En 2006, dos programas concentran el 45%: hábitat desde los barrios y UPZ y Bogotá sin hambre. Los primeros cinco programas (con participaciones superiores al 5% cada uno) representan el 68,2% del total, los siguientes doce programas (con participaciones entre 1% y 5%) representan el 26,7%, mientras que los dieciséis restantes (con participaciones inferiores al 1%) concentran apenas el 5,1%. Estos datos muestran cómo las localidades distribuyen sus recursos en una variedad muy amplia de finalidades (al observar cada programa se encuentra que esta gama se amplía aún más), lo cual no les otorga una clara identidad como entidades prestadoras de bienes y servicios.

Bogotá: Ejecución de la inversión local por programas del Plan Distrital de Desarrollo, 2006, de mayor a menor según valor ejecutado (cifras en millones de pesos)		
11. Hábitat desde los barrios y las UPZ.	121.509	34,6%
1. Bogotá sin hambre	37.711	10,8%
3. Salud para la vida digna	28.370	8,1%
2. Más y mejor educación para todos y todas	27.967	8,0%
30. Administración moderna y humana	23.675	6,7%
4. Restablecimiento de derechos e inclusión social	14.713	4,2%
10. Recreación y deporte para todos y todas	12.274	3,5%
7. Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo	11.290	3,2%
20. Atención integral de violencia, delincuencia y orden público	10.733	3,1%
31. Localidades modernas y eficaces	9.533	2,7%
9. Cultura para la inclusión social	9.185	2,6%
15. Bogotá productiva	6.725	1,9%
13. Sostenibilidad urbano-rural	4.794	1,4%
26. Obras con participación ciudadana	3.999	1,1%
29. Inclusión económica y desarrollo empresarial sectorial	3.572	1,0%
22. Bogotá menos vulnerable ante eventos críticos	3.520	1,0%
5. Cero tolerancia con el maltrato, mendicidad y explotación laboral infantil	3.469	1,0%
8. Escuela ciudad y ciudad escuela: la ciudad como escenario de formación	3.330	0,9%
24. Participación para la decisión	2.464	0,7%
17. Derechos humanos todos y todas	1.979	0,6%
6. Bogotá con igualdad de oportunidad para las mujeres	1.910	0,5%
36. Comunicación para la solidaridad	1.589	0,5%
32. Sistema distrital de servicio a la ciudadanía	1.247	0,4%
37. Bogotá transparente y efectiva	926	0,3%
23. Red distrital de reconciliación, resistencia civil y no violencia	842	0,2%
14. Región integrada para el desarrollo	797	0,2%
25. Comunicación para la participación	718	0,2%
12. Red de centralidades distritales	692	0,2%
16. Gestión pacífica de conflictos	590	0,2%
18. Atención a población desplazada, desmovilizada, o vulnerable a violencia	223	0,1%
21. Sistema de justicia en la ciudad	219	0,1%
35. Sistema distrital de información	157	0,0%
19. Comunicación para la reconciliación	78	0,0%
Total	350.800	100,0%

Fuente: DAPD. Resumen de la inversión local por eje y programa, formato en pdf.

De otra parte, las localidades asignan sus recursos a finalidades que son también competencia de las entidades distritales, lo que dificulta aún más que tengan una identidad propia; esto es más que evidente, para mencionar algunos ejemplos, en Bogotá sin hambre, salud, educación o vías e infraestructura que son típicas competencias distritales y donde por tanto las localidades cumplen un papel de financiar o cofinanciar obras que corresponden a las competencias de dichas entidades. Solo en forma ilustrativa en el siguiente recuadro se presentan algunos de los proyectos “locales”, que de acuerdo con el listado de la Contraloría Distrital podrí-

Programa	Proyectos
Bogotá sin hambre	- Apoyo a programas de nutrición y seguridad alimentaria. - Mejoramiento de las condiciones nutricionales de la población vulnerable. - Apoyo a programas interinstitucionales para el funcionamiento de las IED de la localidad. - Atención alimentaria a las personas de la localidad en condiciones de vulnerabilidad.
Más y mejor educación para todos	- Adecuación, ampliación y mejoramiento de los centros de Educación Distrital de la localidad. - Comprar predios, diseñar y adecuar IED. - Dotar y adecuar laboratorios y bibliotecas de IED y comunitarias con equipos, elementos y material didáctico. - Dotación de instituciones educativas en Bosa. - Dotar de laboratorios a los IED en la localidad.
Salud para la vida digna	- Apoyo a programas de promoción y prevención en salud de la localidad. - Dotación de dos sedes asistenciales del Hospital Centro Oriente. - Capacitación a mujeres como promotoras de hábitos saludables.
Hábitat desde los barrios y la UPZ	- Diseño, construcción, renovación, mantenimiento, adecuación de accesos barriales y malla secundaria en los barrios de la localidad. - Estudios, diseños, construcción y adecuación de parques y escenarios locales. - Diseños, construcción de acueductos y reposición de redes. - Mejoramiento integral del espacio público. - Apoyo al mejoramiento de vivienda urbano rural. - Construcción de un supermercado y/o galería comercial.

Fuente: Contraloría de Bogotá, Dirección de Economía y Finanzas Distritales, Subdirección de Análisis Económico y Estadísticas Fiscales, Consolidado Fondos de Desarrollo Local. *Ejecución de Inversión a diciembre de 2006*, documento impreso.

an ser cerca de 600. Esta situación de distribución entre múltiples programas y finalidades, principalmente consistentes en actividades u obras complementarias de los programas distritales que son las que tienen realmente la responsabilidad por los bienes y servicios públicos, conduce a que sea prácticamente imposible pensar en una evaluación de efectos o impactos de la gestión local.

Recursos. Mientras que en otros aspectos es marcadamente centralista, el estatuto orgánico de la ciudad establece una transferencia importante de recursos a las localidades. La *Constitución* determinó que en el presupuesto anual del Distrito se deberían destinar partidas para las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.²⁶ El Decreto 1421 de 1993, en su artículo 87, determinó que en cada localidad habría un fondo con personería jurídica y patrimonio propio, destinado a financiar las competencias de las JAL. A partir de 1994 se asignaría a las localidades no menos del 10% del presupuesto de ingresos corrientes de la Administración Central del Distrito, porcentaje que podría ser aumentado gradualmente por el Concejo hasta alcanzar el 20%.²⁷ Estos recursos se deben distribuir entre las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas con base en los índices establecidos por Planeación Distrital. Estas normas reflejan uno de los compromisos más fuertes del modelo existente con la descentralización, la transferencia automática de recursos fiscales a las localidades. La magnitud relativa y absoluta de estos recursos es muy importante. Para 2007 están presupuestados 332.782 millones de pesos, un poco más de US \$ 153 millones.²⁸ Esta cifra representa ocho veces el presupuesto del IDCT; 5,3 veces el presupuesto de la Caja de Vivienda Popular; 2,4 veces el del IDRD; 2,2 veces el del DAMA y el 80% del presupuesto total del DABS.²⁹

26 Este es un tema que ameritaría mayor desarrollo. ¿Cuáles son los criterios para distribuir los recursos entre las localidades? ¿Tienen como propósito reducir la pobreza por NBI? Si fuera así, las competencias deberían enfocarse en aquellas variables que componen el NBI como educación, acceso a servicios públicos, calidad de la vivienda y actividad laboral.

27 En este punto, el Decreto 1421 de 1993 constituyó también un retroceso por cuanto la Ley primera de 1992 establecía que este incremento gradual fuera obligatorio.

28 Con una tasa de cambio de 1 dólar por 2.137 pesos, TRM del 31 de agosto de 2007, según *El Tiempo*: 1-16). En el presupuesto 2007 se estimaron ingresos corrientes de la administración central por valor de 3'149.212 millones, lo que significa que la participación es superior al 10%.

29 Datos tomados del Decreto 535 de 2006, por medio del cual se liquida el presupuesto del Distrito para 2007.

Los recursos de las localidades para inversión son casi iguales al presupuesto vigente en la nación para subsidios de vivienda (350 mil millones de pesos).³⁰ Todo esto sin incluir los recursos que destina el distrito para el funcionamiento de las localidades.

Bogotá, localidades, inversión 1992-2005			
Año	Presupuesto	Ejecución	% Ejecución
1992	4.307	50	1,2%
1993	30.317	26.125	86,2%
1994	46.218	39.228	84,9%
1995	53.941	37.963	70,4%
1996	107.573	90.736	84,3%
1997	114.705	101.249	88,3%
1998	142.233	109.389	76,9%
1999	165.413	149.022	90,1%
2000	171.804	153.967	89,6%
2001	283.016	244.949	86,5%
2002	316.022	267.037	84,5%
2003	352.567	323.018	91,6%
2004	434.851	397.523	91,4%
2005	474.080	175.475 ³¹	37,0%
2006	369.545	350.799	94,9%
2007	332.782		
Ejecución se refiere aquí a compromisos y no a desembolsos efectivos. Fuente: DAPD, Subdirección de Programación y Seguimiento a la inversión pública. <i>Consolidado histórico Localidades</i> , archivo en PDF. El año 2006 es tomado de DAPD. <i>Ejecución de la inversión 2006 de las localidades</i> .			

30 Fuente: Presupuesto de la nación para 2007, archivo en Excel suministrado por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

31 El archivo del DAPD no tenía información completa para 2005, por esta razón aparece esta ejecución tan baja. Sin embargo, tomando como referencia el Informe de Gestión de la Secretaría de Gobierno para 2006, este nivel de ejecución fue del 88,7%.

La tabla anterior da una idea de la magnitud de los recursos ejecutados entre 1992 y 2006. En pesos constantes de 2006, la inversión ejecutada a través de los fondos de desarrollo local entre 1992 y 2005 fue de un poco más de 3,5 billones, cifra que hubiera alcanzado para resolver el 50% del déficit de la malla urbana de la ciudad.

Los recursos de los fondos de desarrollo local no se pueden destinar a financiar gastos de funcionamiento, con excepción de los honorarios de los ediles, lo cual significa que las localidades no cuentan con recursos para financiar una planta propia de personal y dependen por tanto de la asignación de funcionarios determinada por la administración distrital. El decreto 1421 de 1993 establece que “las funciones técnicas y administrativas necesarias para su normal operación serán cumplidas por los funcionarios que el alcalde mayor y otras entidades distritales pongan a disposición de la respectiva localidad”. En cumplimiento de esta disposición, la Alcaldía Mayor, por medio de la Secretaría de Gobierno, cancela los salarios de los alcaldes locales y determina una planta de personal mínima para cada una de ellas. Igualmente la Secretaría de Gobierno financia las sedes y el mantenimiento de las alcaldías locales.³²

El esquema vigente de asignación de recursos a las localidades les otorga cierta autonomía para decidir sobre su distribución, pero las limita en cuanto a su posibilidad de contar con un aparato administrativo propio que les permita cumplir con las funciones técnicas y administrativas necesarias para su normal operación.³³ El Decreto 1421 de 1993, al otorgar personería jurídica y patrimonio propio a los fondos de desarrollo local, reconoció la autonomía fiscal³⁴ otorgada por la *Constitución* pero

32 Los gastos de funcionamiento de las localidades son incluidos dentro del presupuesto de la Secretaría de Gobierno pero la versión disponible en la página web no especifica los gastos para cada una de ellas y para la totalidad.

33 “La Secretaría de Gobierno mantiene el dominio de la administración local, asignando funcionarios para desempeñar funciones relacionadas con la gestión y el gobierno local. Su presencia se constituye en 791 servidores, distribuidos así: 91 en las inspecciones de policía de 19 localidades, 25 en las juntas administradoras locales, seis en las casas de justicia, ocho en las corregidurías, 50 en las unidades de mediación y 611 en las dependencias de las alcaldías locales. Otros funcionarios laboran en las localidades designados por las entidades tanto distritales como nacionales, algunos de ellos como gestores o coordinadores. El 83,5% de los funcionarios que laboran en las localidades son de la planta de la Secretaría de Gobierno y el restante 16,5% es contratado por las alcaldías para desarrollar actividades operativas y de servicios generales, no tienen competencia ni la posibilidad de contratar a los funcionarios de confianza o para realizar labores administrativas” (CGR, 2006).

34 Autonomía fiscal en materia de gasto, por cuanto en materia de ingresos dependen por completo de las partidas que se asignen en el presupuesto de la administración central.

se resistió a reconocer la autonomía administrativa que es indispensable como fundamento para la autonomía política.

En total las localidades tienen 802 funcionarios, de los cuales el 2% son de nivel directivo, el 35% profesionales, el 10% técnicos y el 53% asistenciales.

Localidad	Número de funcionarios
Usaquén	44
Chapinero	51
Santa Fe	46
San Cristóbal	37
Usme	36
Tunjuelito	33
Bosa	41
Kennedy	51
Fontibón	35
Engativa	55
Suba	49
Barrios Unidos	40
Teusaquillo	43
Los Mártires	35
Antonio Nariño	38
Puente Aranda	45
La Candelaria	25
Rafael Uribe	39
Ciudad Bolívar	40
Sumapaz	19
Total	802
Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría General, Secretaría de Gobierno (2005). "Configuración de la planta de personal de las localidades por niveles". <i>Diagnóstico de la Capacidad Operativa de las Alcaldías Locales</i> . Bogotá, diciembre: 31.	

Forma de gobierno. El Estatuto Orgánico de la ciudad reglamenta las autoridades locales. Este es otro de los puntos donde se expresa quizás en mejor forma el talante centralista de las autoridades distritales y del Congreso de la República. Por mandato constitucional, su elección es popular indirecta, en la medida en que son escogidos por el Alcalde Mayor de una terna elaborada por los ediles. En un primer momento la ley primera de 1992³⁵ les asignó período fijo de gobierno, con lo cual les garantizaba cierta autonomía y estabilidad. Sin embargo, esta situación no duró mucho por cuanto el Decreto Ley 1421 de 1993 suprimió el período fijo. La razón para este cambio, según la explicación dada por el principal promotor del Estatuto Orgánico de Bogotá y ex alcalde de la ciudad, fue que los alcaldes locales no le obedecían al Alcalde Mayor y ni siquiera asistían a las reuniones que eran convocados.³⁶ Hoy en día tiene más estabilidad un gerente de hospital distrital que el alcalde local. Los alcaldes mayores quieren tener un subordinado, a pesar de ser el alcalde

35 Esta ley es la primera expedida por el Congreso después de aprobada la *Constitución* de 1991. En algunos aspectos tenía un mayor compromiso con la descentralización territorial que el Decreto Ley 1421 de 1993.

36 "Esa sería la modalidad de gobierno de esta gran ciudad a la que yo creo que se tendrá que llegar algún día me parece casi inevitable, no creo sí que se vaya a llegar a que a Bogotá la convirtamos en treinta localidades entidades territoriales cada una con su propio alcalde; voy a contar algo que parece anecdótico para cerrar el capítulo: La ley (primera) a solicitud mía le daba período fijo a los alcaldes locales, período fijo, la JAL integraba la terna el Alcalde Mayor escogía pero ahí se casaba ya con el que escogió lo escogió para el resto de su período, bien, ese sistema alcanzó a operar un año entonces citaba el Alcalde Mayor a los veinte alcaldes locales como era apenas normal a sesiones de trabajo no era para cócteles, unas sesiones de trabajos largas a veces durísimas porque no despegaba la descentralización y como dije hace un momento nadie sabía como era, todos estábamos aprendiendo. Las primeras reuniones llegaban puntuales los veinte alcaldes locales, puntuales, sin ningún problema, a las 7 de la mañana, 7:05 se arrancaba; cuarta, quinta reunión ya empezaron a llegar tarde, empezaron a llegar a las 7:30, 8 menos cuarto, después otras reuniones llamaban para excusarse: "No, no puedo hoy tengo que hacer otra cosa, no puedo", entonces ya asistían quince alcaldes locales, me pregunté esto que pasa, *estos señores no reconocen la autoridad del Alcalde Mayor* y alguien me dijo "tienen período fijo, si tienen período fijo consideran que les escrituraron el cargo, punto, usted no los puede destituir sino por razones de tipo disciplinario y no le va a configurar como falta disciplinaria que no vayan a reuniones de trabajo que convoca el Alcalde", y dicen "no es que el Alcalde convoca a cinco reuniones al mes yo voy a cuatro", punto. Entonces en el 1421 cambiamos: no tienen período fijo, son de libre nombramiento y remoción con terna de la JAL, entonces, primera reunión, el Estatuto salió el 21 de junio, convoqué el 23 de junio para explicar el Estatuto para decirles tenemos unas nuevas reglas de juego 7 de la mañana, a las 6 y media de la mañana estaban los veinte, yo llegué 7 menos cuarto, los vi y dije, qué pasó, y dicen "estamos esperándolo Alcalde, aquí desde las 6 y media todos". Entonces póngamelos elegidos popularmente, elijanlos popularmente, no le pasan al teléfono Alcalde Mayor, es de ese tamaño". Intervención del doctor Jaime Castro en el Foro sobre "La descentralización territorial en Bogotá: propuestas de reforma", convocado por la Red por la Calidad de la Democracia en Bogotá y celebrado el 12 de mayo en el Planetario Distrital.

local un funcionario de elección popular indirecta, y han hecho todo lo posible porque así sea.³⁷

De otra parte, el Decreto Ley 1421 de 1993 asignó al Alcalde Mayor la representación legal de los fondos de desarrollo local y la ordenación del gasto, la cual podrá delegar en los funcionarios que considere conveniente. De este modo, lo que se asigna por un lado, la transferencia de recursos, se quita por el otro, al limitar por completo la autonomía local en materia de ordenación del gasto y contratación, dejándola sujeta a decisiones del ejecutivo mediante decreto.

El Decreto 1421 de 1993 establece que el Alcalde Mayor es el representante legal y el ordenador³⁸ del gasto de los fondos de desarrollo local y que podrá delegar estas facultades. En la primera etapa de la descentralización territorial en Bogotá, estas facultades fueron delegadas a los alcaldes locales pero mediante decreto 176 de 1998 la administración distrital tomó la decisión (luego compilada en el decreto 854 de 2001) de delegar la facultad para contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local en los secretarios de despacho, directores de departamentos administrativos y de establecimientos públicos. Para cumplir con estas funciones, diez entidades distritales crearon unidades ejecutivas locales y asignaron personal y recursos para su cumplimiento. Esta decisión y su ratificación durante la administración Mockus 2001-2003, se sustentó en las dificultades observadas en los procesos de contratación local (ineficiencia, exagerado número de obras inconclusas, corrupción) y en las ventajas administrativas y de escala existentes en las entidades distritales para adelantar los procesos de contratación y ejecución de los recursos. En cualquier caso, esta decisión limitó aún más la autonomía de las localidades y contribuyó a crear un proceso de ejecución de los recursos locales complejo y

37 Incluso la propia Secretaría de Gobierno durante la actual administración, que está comprometida con una revolución copernicana alrededor de la descentralización, al abordar el papel del Alcalde Local pone en primer lugar su carácter de delegado del Alcalde Mayor: "Para esta administración el objetivo principal es consolidar al alcalde o alcaldesa local en el papel que le corresponde en el ámbito de la ciudad, como agente delegado del Alcalde Mayor en su circunscripción, para desarrollar un programa de gobierno. Pero igualmente, como vocero de las comunidades locales ante las instituciones distritales" (El derecho a una democracia local efectiva: 16).

38 La ley primera de 1992 le había asignado a los alcaldes locales la ordenación del gasto de los fondos de desarrollo local.

poco eficiente, por cuanto la gran mayoría de proyectos locales deben pasar por la revisión y concepto de las entidades distritales.³⁹

Conclusiones

El modelo de descentralización territorial se quedó a mitad de camino, terminó convertido en un híbrido que no es descentralización verdadera ni desconcentración ni descentralización por servicios ni delegación. Esto ha conducido a muchas confusiones.⁴⁰

Se trata de un engendro a todas luces inconveniente por cuanto no genera los incentivos apropiados para una adecuada gestión. De hecho, en la forma en que está diseñada la descentralización, prácticamente es imposible establecer metas de resultados en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población o reducción de la pobreza y, por tanto, realizar una evaluación de la gestión desde esta perspectiva. Las localidades no tienen unas competencias claras que los identifiquen frente a los ciudadanos.

Además se ha configurado una estructura operativa muy compleja que contribuye a las demoras en la ejecución de los recursos. Bogotá, con todas las necesidades existentes, se da el lujo de permitir que los cuantiosos recursos asignados a las localidades no se giren dentro de la vigencia sino en una baja proporción. En 2006 se logró el máximo nivel de eje-

39 “La contratación vía UEL, es lenta resultando más costosa e inoportuna. Cuando se contrata, los recursos presupuestados no son suficientes y las necesidades pueden no ser las mismas, por cuanto se espera hasta consolidar las necesidades totales de todas las localidades para poder contratar. Actualmente existe antagonismo entre los intereses locales y los de la administración central que tienen representación en las localidades. Los recursos son centralizados sin importar las necesidades locales, en algunos casos, los proyectos de inversión de la administración central no responden a las necesidades de la comunidad” (CGR, 2006).

40 En el Informe de la Contraloría sobre descentralización de Bogotá en 2006, se afirma que “las definiciones y jurisprudencias antes mencionadas permiten deducir que la descentralización local que se presenta en Bogotá, constituye un caso atípico, pues, no se trata de la conocida descentralización territorial que se predica en el ámbito académico, sino de una forma de gobernabilidad para atender las zonas periféricas y distribuir las cargas funcionales de una jurisdicción de mayor tamaño” (3). Ante la dificultad para clasificar la organización existente en la ciudad, terminan por sostener que en la ciudad existe desconcentración territorial: “Tenemos es una desconcentración territorial con apariencia de descentralización”. Esta conclusión la sustentan argumentando que las localidades no son entidades territoriales, dado que el artículo 286 de la Constitución no las incluye dentro de las entidades territoriales que allí se relacionan.

cución en cuanto a compromisos, 94,9%, pero apenas se giró el 27% del total disponible.

El papel subordinado y limitado de las autoridades locales y en especial de los alcaldes locales conduce a que al modelo le falte uno de los ingredientes principales para estimular una mayor participación política y ciudadana. Todos los esfuerzos que se han hecho desde la ley y la práctica de las administraciones distritales por subordinar y restringir a las autoridades locales han logrado su resultado: el 97% de los Bogotá nos no sabe siquiera el nombre de su alcalde local⁴¹ y la mitad no ha oído hablar de las JAL.⁴² De otra parte, la participación ciudadana, según el último informe de *Bogotá cómo vamos* es prácticamente inexistente. Consultados los ciudadanos sobre diversos espacios de participación, el 75% o más de la población no los conoce y ni siquiera los ha oído mencionar; aquellos que aparecen con cierto reconocimiento son las asociaciones de madres comunitarias, de padres de familia y las juntas de acción comunal, pero aún así las cifras son bajas y la participación muy reducida.⁴³

41 "El desconocimiento que el ciudadano tiene de la figura del alcalde local es grande y está ligado al hecho de que a lo largo de su existencia, los alcaldes locales nunca han logrado realmente coordinar la acción interinstitucional en su localidad. De hecho, las autoridades del nivel central, incluido el Concejo Distrital, han descargado en la figura del alcalde local todo tipo de responsabilidades, sin sujeción a un criterio ordenador, que ha derivado en un estado de confusión sobre los alcances de la responsabilidad local y en la congestión absoluta de la agenda de quien desempeña el cargo de alcalde local" (15-16). "En el Informe de medición de opinión pública: gestión de la administración pública a nivel local, adelantado por la firma Napoleón Franco y Cía, se evidenció que de 4.100 personas entrevistadas, el 96,9% manifestó desconocer el nombre del alcalde de su localidad" (16, nota a pie de página 13).

42 Más de la mitad de los Bogotá nos no ha oído hablar de las JAL, apenas 1 de cada 10 sabe quién nombra al alcalde local y el 70% cree que sus acciones no le afectan para nada (2. Encuesta de Napoleón Franco & Cía. para la Alcaldía Mayor de Bogotá, febrero de 2005), (14). Mencionado por Hernando Gómez Buendía en Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, 2007.

43 En 2006, el 67% de los entrevistados manifiesta conocer las alcaldías locales (en 2000 el dato había sido 67% pero se había reducido algunos años) y el 50% conocía las JAL (en 2001 el dato era 51%). Las alcaldías tienen una imagen institucional favorable del 63%, cifra que ha aumentado con relación a 2000 cuando era 57%, pero se redujo de 2005 a 2006 en 6 puntos porcentuales. Las JAL por su parte tienen en 2006 una imagen institucional favorable del 50%, cifra que era de 51% en 2001. Entre las entidades que tienen imagen institucional desfavorable, las JAL ocupan el segundo lugar, después del Concejo, con 46% (aunque ha venido disminuyendo) y las alcaldías locales el sexto lugar con 37%, cifra que también ha venido disminuyendo.

Bibliografía

- Borja, Jordi (s/f). *Estado, descentralización y democracia*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- Bromberg, Paul (2007). “La descentralización en la reforma administrativa de Bogotá en el futuro de la organización institucional de Bogotá”. *Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá*, 2. Bogotá: 137-165.
- Castro, Jaime (1984). *La democracia local. Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*. Bogotá: Oveja Negra.
- Cepeda Peña, Darío Fernando (s/f). *Ponencia al Proyecto de Acuerdo 261 de 2006 “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”*.
- Contraloría de Bogotá, Dirección de Economía y Finanzas Distritales, Subdirección de Análisis Económico y Estadísticas Fiscales, Consolidado Fondos de Desarrollo Local (s/f). *Ejecución de inversión a diciembre de 2006*. Documento impreso.
- DAPD, Subdirección de Programación y Seguimiento a la Inversión Pública. *Consolidado histórico localidades*, archivo en pdf.
- Hernández, Pedro Alfonso (1999). *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Bogotá: Legis.
- Maldonado, Alberto (2006). *La descentralización territorial en Bogotá, un modelo inadecuado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Gobierno de Ciudades y Política Social en Colombia, septiembre: 59-82.
- Pombo Cajiao, Roberto (2007). “Gobernabilidad y ordenamiento territorial”, en: Corporación Pensamiento Siglo XXI, Fábrica de Desarrollo y Konrad Adenauer Stiftung. *Bogotá 2020: el renacer de una ciudad*. Bogotá, junio.
- Sánchez, Edgar (s/f). *Ponencia al Proyecto de Acuerdo 261 de 2006 “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”*.
- Secretaría de Gobierno Distrital (1993). *Propuesta de reforma del articulado del Decreto-Ley 1421 de 1993*, sin numeración.

- Secretaría de Gobierno Distrital (2006). *Informe de gestión a diciembre 31 de 2006*.
- Secretaría de Gobierno Distrital (2007). *El derecho a una democracia local efectiva*.
- Secretaría de Gobierno Distrital (s/f). *Consideraciones preliminares para una reforma del estatuto orgánico de Bogotá*, sin numeración.
- Secretaría de Gobierno, Secretaría General (2005). *Política de descentralización para Bogotá*, en elaboración, 14 de octubre. Documento electrónico:
www.segobdis.gov.co
- Tamayo Tamayo, Soledad (2006). *Ponencia al Proyecto de Acuerdo 261 de 2006 "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones"*. Bogotá, 10 de agosto.
- Velásquez, Raúl (2003). *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. Bogotá: CEJA.
- Velásquez, Raúl (2007). "Implicaciones de la propuesta de reforma administrativa y descentralización presentada por la Administración del Alcalde Mayor Luis Eduardo Garzón para la estructura de la ciudad de Bogotá, con énfasis en los posibles escenarios que podrían presentarse como resultado de la visión propuesta de descentralización local". *El futuro de la organización institucional de Bogotá. Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá*, 2. Bogotá: 19-40.

Las diferentes expresiones del proceso de segregación en Bogotá*

Françoise Dureau**
Andrea Salas Vanegas***

La década de años ochenta marcó un cambio importante en el modelo de desarrollo de Bogotá: el esquema espacial periférico que estaba en vigor hasta ese momento fue substituido por un nuevo modelo más endógeno y con una escala metropolitana. El crecimiento natural se ha convertido en el motor principal del incremento demográfico y la movilidad intraurbana ha pasado a ser el factor principal de la dinámica de poblamiento; el espacio ya construido experimenta transformaciones y rápidos procesos de densificación; la expansión urbana se presenta ahora en los municipios limítrofes, mientras que otros polarizan el proceso de metropolización (Dureau, 2002). ¿En qué medida este cambio de modelo de desarrollo lleva consigo modificaciones en el esquema de segregación?

Dado que esta pregunta está signada por la polisemia del término segregación y por la multiplicidad de nociones que están relacionadas con él (fragmentación, secesión, entre otras) es importante precisar desde el comienzo nuestra aproximación a este tópico en el presente texto. Adoptaremos aquí la posición de J. Brun (1994: 22): “Una acepción puramente empírica y descriptiva, la diferenciación espacial entre áreas de residencia de grupos de población que viven en una misma aglomeración”. Nos centraremos, por lo tanto, en las formas de división social del espacio residencial de Bogotá, a partir de los datos censales de 1973, 1985 y 1993 (recuadro 1).

Se hará un énfasis especial en la dimensión socioeconómica de la segregación residencial y en su evolución en términos de intensidad y de escalas, entre 1973 y 1993. Pero aludiremos también a otros componen-

* Este texto corresponde a una versión revisada de: Dureau y otros, 2007. También se ha utilizado para la introducción y la sección 1 del texto: Dureau, 2002; Salas Vanegas, 2008.

** Demógrafa y geógrafa. Investigadora del Instituto de Investigación sobre el Desarrollo (IRD) y coordinadora del grupo de investigación sobre movilidad MIGRINTER.
Correo electrónico: fdureau@gmail.com

*** Economista y urbanista de la Universidad de Poitiers. Correo electrónico: ansalas@yahoo.com

Recuadro 1. La medición de la segregación a partir de datos censales

Se utilizaron los microdatos censales (archivos de individuos y de hogares) disponibles para 1973, 1985 y 1993, para producir estadísticas que se agregan a nivel de manzanas, secciones y sectores censales de la población caracterizada de acuerdo con diferentes criterios que corresponden a las dimensiones demográfica (categorías de edad, tamaño del hogar), social (indicador de condición social) y según el origen migratorio (lugar de nacimiento). Se utilizan entonces tres aproximaciones a la segregación en diferentes escalas.

- a) La cartografía por sector censal de la proporción que representa una categoría dada en la población total. Esto permite describir los esquemas de concentración residencial de diferentes categorías en diferentes escalas y apreciar los contrastes y las correlaciones espaciales que se manifiestan entre ellas. Esto también hace posible relacionar estas distribuciones con otras estructuras espaciales que eventualmente las determinan (históricas, económicas, de infraestructura, entre otras) y, por lo tanto, permite proponer interpretaciones comparadas de situaciones y de lógicas en marcha.
- b) El cálculo de indicadores resumen de la distribución espacial provenientes del análisis espacial, estos indicadores han sido pensados para caracterizar las distribuciones espaciales de conjuntos de puntos (Pumain y Saint-Julien, 2004). Los centroides (todavía denominados centros de gravedad) y las distancias estándar dan cuenta de la localización y del grado de dispersión espacial de diferentes categorías de poblaciones para las cuales se efectúa el cálculo.
- c) El cálculo de índices de segregación: la medición de la segregación, necesaria para establecer sus variaciones de intensidad ha suscitado numerosos escritos a partir de la propuesta hecha por O. D. Duncan y B. Duncan en 1955 de utilizar un índice de *disimilitud*. No entraremos aquí en el debate sobre las ventajas e inconvenientes de los diferentes índices (Massey y Denton, 1988; Aparicio, 2000). Lo que importa retener, de una parte, es el efecto mecánico de la división del espacio utilizado para calcular estos índices (en la medida en que la división es más desagregada, el índice tienen un mayor valor, porque él da cuenta del grado de homogeneidad espacial de cada unidad espacial); asimismo, es importante tener en cuenta su sensibilidad a la

categorización de la población. Nosotros utilizaremos el índice de Hutchens, conocido también como “índice de la raíz cuadrada” (Hutchens, 2001). Como el índice de disimilaridad, este índice se apoya en una división binaria de la población y varía entre 0 (cuando todas las unidades espaciales tienen la misma composición de la población) y 1 (cuando la segregación es total y la las categorías de población consideradas nunca coexisten en una misma unidad espacial). Con el fin de aprehender el asunto de las escalas de segregación, los índices se calcularon al nivel del conjunto del área metropolitana, del Distrito Capital, y en cada una de las localidades que lo integran, para tres niveles de división espacial: los sectores, las secciones y las manzanas. Se trata, por lo tanto, de una caracterización multiescalar de la división social del espacio.

Para dar cuenta de la jerarquía social de los hogares, recurriremos a un “indicador de la condición social” utilizado en trabajos anteriores sobre la segregación en Cali (Barbary y otros, 1999) y en Bogotá y Cali (Dureau y otros, 2007). Este indicador, calculado para cada hogar, corresponde al promedio de años de estudio de los miembros del hogar mayores de quince años, dividido por el número de personas por cuarto en la vivienda. Se calculó este indicador para el conjunto de hogares en Bogotá y en la periferia metropolitana en 1973, 1985 y 1993. Para cada una de esas fechas se definieron los cuartiles correspondientes. De esta manera, en cada fecha se clasifica cada hogar en un cuartil, que muestra su posición en la jerarquía social de la época: 1 (pobre), 2 (medio-pobre), 3 (medio) ó 4 (acomodado). No obstante, esta clasificación en cuartiles de la jerarquía social tiene ciertas limitaciones: los hogares más pobres y más ricos de la ciudad representan menos del 25%, y tal vez para estos grupos extremos de la jerarquía social hubiera sido más adecuada una clasificación por deciles.

tes del proceso de segregación que son la traducción en el espacio urbano de las diferencias sociales, en el sentido lato del término, que contribuyen a la formación de culturas y de modos de vida particulares en esos espacios. También abordaremos la dimensión demográfica: ella es especialmente pertinente en una ciudad como Bogotá en la que la simultaneidad de temporalidades urbanas (el tiempo de la ciudad y el tiempo de los habitantes) genera un contexto muy particular para las relaciones entre las

transformaciones físicas y las transformaciones sociales de los barrios. También tendremos en cuenta el origen migratorio, a partir de la localización de diversos grupos de inmigrantes. Registrar bajo el mismo término de “segregación” diversas formas de diferenciación social en el espacio no implica que ellas procedan de un mismo sistema causal. Al contrario, este enfoque pluridimensional de la segregación permite precisamente abordar “el problema de la imbricación entre diferentes registros de la distancia social” (Grafineyer, 1994: 105), aspecto que es inevitablemente eludido en los análisis que solamente tienen en cuenta la dimensión socioeconómica de la segregación.

Una segregación socioeconómica antigua pero con modalidades nuevas

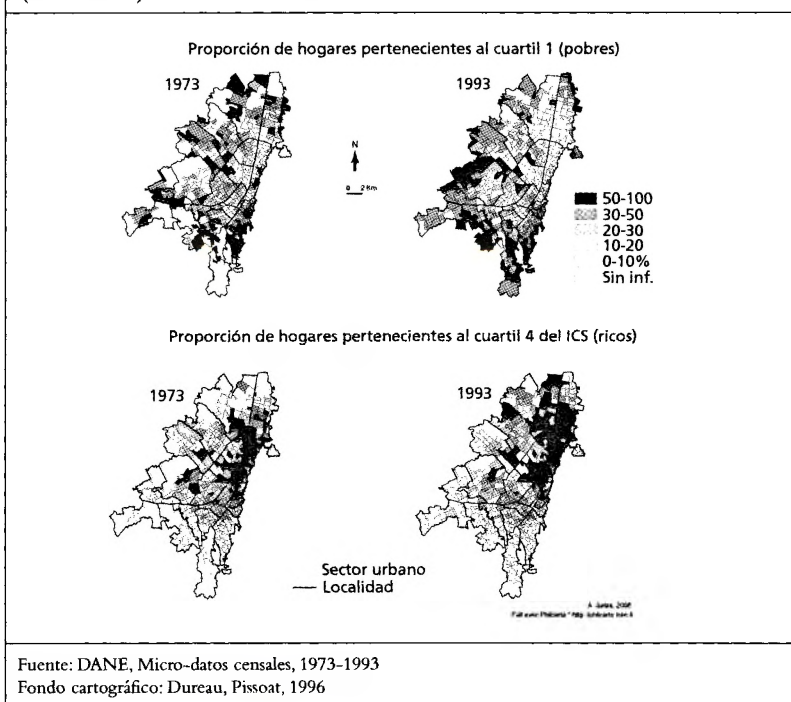
La dinámica de poblamiento de Bogotá estuvo acompañada desde muy temprano por una división social del espacio muy visible que ha marcado de manera acentuada las representaciones. Sin embargo, en la actualidad aparecen nuevas proximidades sociales que traducen nuevas expresiones del proceso de segregación y escalas más finas.

Una polarización norte-sur efectiva desde la mitad del siglo XX

A partir de la década de los años cuarenta, el centro de la capital, cuya función comercial y financiera se afirma en esta época, es abandonado progresivamente por las clases ricas en sus áreas más septentrionales a lo largo de los cerros orientales. De manera simultánea se fortalece el carácter popular del sur, mientras que la industria se concentra al occidente en los alrededores de la estación del ferrocarril. El esquema de distribución de las clases sociales en la capital que oponía centro y periferia es substituido por una organización de la segregación que contrasta el norte y el sur. Durante las siguientes décadas, las clases de mayores ingresos continúan su desplazamiento hacia el norte, mientras que el frente sur de expansión de la ciudad es ocupado por la población pobre. En cuanto a la clase media, que crece rápidamente, ocupa bien sea los barrios aban-

donados por los grupos más ricos, o se concentra en la parte occidental de la ciudad. Se consolidan entonces los rasgos más sobresalientes de la organización espacial de Bogotá que venían perfilándose desde mediados del siglo y que se refuerzan en las décadas siguientes: una división social del espacio urbano muy marcada que opone un norte rico y un sur pobre, y una especialización funcional muy acentuada que se traduce en una gran concentración de las áreas de empleo a lo largo de un eje terciario centro-norte y un eje industrial centro-occidente.

Mapa 1. Nivel socioeconómico de los hogares del Distrito de Bogotá (1973-1993)

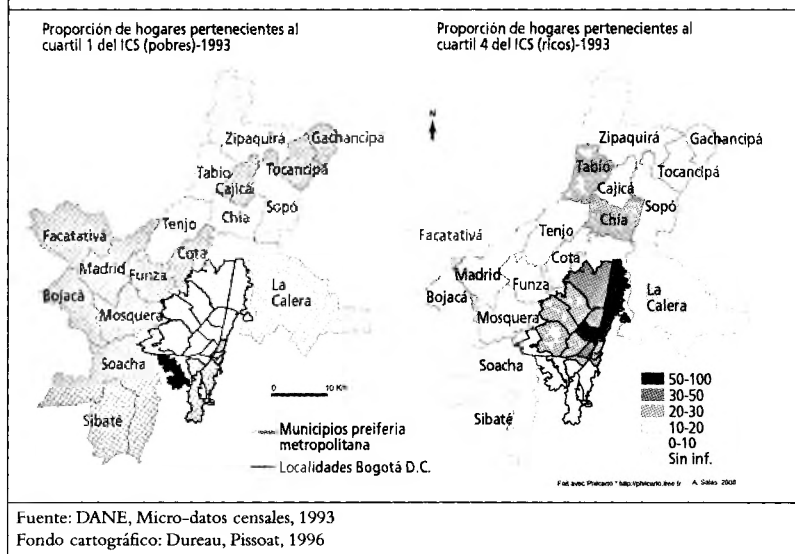


de la segregación: en la fase de expansión espacial, las lógicas respectivas de cada una de las formas de producción existentes en la ciudad (estatal, capitalista, por encargo y autoconstrucción) dejaron un *stock* de vivienda con una distribución espacial muy definida, en la que cada segmento corresponde a un poblamiento inicial por grupos sociales específicos. La bipolarización social del espacio se afianza de esta manera y luego se extiende, desembocando en la división global del espacio que opone el norte al sur de la ciudad, muy nítida tanto en 1973 como en 1993 (mapa 1). La población más rica (cuartil 4) está concentrada en un triángulo que parte desde el centro histórico hacia el norte, paralelamente a los cerros orientales. La mayoría de la población más pobre (cuartil 1) ocupa los sectores periféricos que conforman una especie de arco en el costado opuesto, en el cuadrante suroccidental de la ciudad. La homogeneidad social de los sectores del sur es particularmente fuerte; en cuanto a los sectores más ricos del norte, también acogen a ciertos hogares pobres en localidades muy específicas. Esta separación espacial a una escala macro de los grupos situados en los extremos de la jerarquía social tiene importantes consecuencias: como lo anota Sabatini (2001) a propósito de Santiago de Chile, esto obstaculiza netamente el acceso a la ciudad de los grupos más pobres que de esta manera se ven sometidos a padecer tiempos de desplazamiento cotidianos muy prolongados, especialmente para llegar a los barrios elegantes donde ellos son empleados del servicio doméstico, obreros de construcción, vigilantes de edificios, entre otros.

Con la metropolización, la disposición sectorial de las clases sociales, así como su estructuración funcional a lo largo de los ejes de comunicación, se prolonga más allá de los límites del Distrito Capital (mapa 2). La lógica metropolitana integra los municipios periféricos y les asigna roles específicos en el sistema de hábitat metropolitano. Mientras que los municipios de la periferia norte acogen población de recursos más bien elevados, los barrios populares se extienden al sur dentro del territorio del municipio de Soacha; la periferia occidental recibe población obrera empleada en la industria de la floricultura. El límite del Distrito Capital no pone en cuestión las pautas tradicionales de distribución espacial de las clases sociales: por el contrario, dada la ausencia de un mecanismo de redistribución de recursos fiscales entre los municipios del área metropolitana, el traspaso de esta frontera administrativa se traduce en una exacer-

bación de los efectos inequitativos de la segregación en el acceso al equipamiento y a los servicios urbanos.

Mapa 2. Nivel socioeconómico de los hogares en el área metropolitana de Bogotá (1993)



Sin embargo, este esquema segregativo no se manifiesta sino en los municipios limítrofes al Distrito Capital. Al norte y al occidente, en la medida en que aumenta la distancia a Bogotá, los municipios conservan su carácter popular: incluso entre 1985 y 1993 muestran la tendencia a perder hogares de ingresos medios y conservan una proporción de hogares ricos muy débil, inferior a la que se observa en promedio en el conjunto de la periferia metropolitana. De esta manera, la localización de familias acomodadas en la periferia norte, que buscan una calidad de vida que ya no pueden tener en una ciudad atiborrada, contaminada y desprovista de espacios verdes, se concentra en los municipios mejor equipados (Chía, Cota, Sopó). Los municipios más alejados, como Tocancipá y Gachancipá, que están menos provistos de esta infraestructura no son muy atractivos para estos hogares de mayores ingresos.

A partir de los años ochenta: una diversificación de las escalas de segregación

En un contexto caracterizado por una creciente competencia por el suelo que comienza a escasear, por la multiplicación de los conjuntos cerrados y por la evolución de las lógicas residenciales, a partir de 1980 se complejiza el esquema sectorial de segregación socio-espacial heredado de una dinámica continua de expansión espacial que duró décadas. El cambio de modelo de desarrollo se traduce en la evolución de los índices de segregación (figura 1): los índices calculados para los sectores censales del conjunto de la ciudad y de la periferia llegan a un máximo en 1985 y luego vuelven a descender en 1993 a un nivel similar al que tenían en 1973. Sin embargo, la “jerarquía” de la segregación de los diversos grupos se mantiene a lo largo de todo el período: la intensidad de la segregación es claramente más elevada para los dos extremos de la escala social (cuartiles 1 y 4) que para los grupos intermedios. De otra parte, la comparación con las ciudades de Cali y Santiago muestra que el nivel de segregación que se observa en Bogotá a comienzos de los años noventa no es excepcional en el contexto latinoamericano.

Figura 1. Indicadores de segregación (1973-1985-1993) Bogotá (periferia AM incluida). Índices de Hutchens, sectores

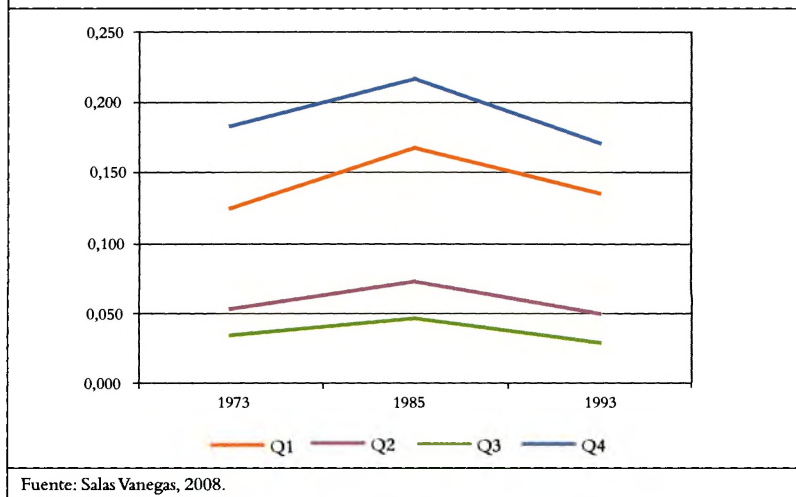
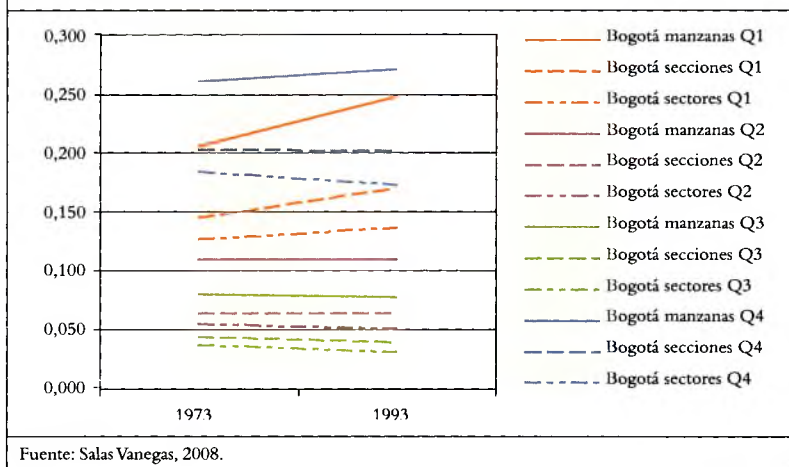


Figura 2. Indicadores de segregación (1973-1985-1993) Bogotá (periferia AM incluida). Índices de Hutchens sectores, secciones y manzanas



El cálculo de los centros de gravedad y de las “distancias típicas” proporciona unos indicios iniciales sobre la evolución de la distribución espacial de los distintos grupos de población entre 1973 y 1993. En el conjunto del área metropolitana de Bogotá (el Distrito Capital y los diecisiete municipios de la periferia metropolitana), el desplazamiento de los centros de gravedad y el aumento de las “distancias típicas”, y esto para todos los grupos de población, ilustran el proceso de expansión espacial de la ciudad entre 1973 y 1993. Pero es interesante anotar que este proceso de dispersión espacial es más acentuado a medida que se asciende en la escala social: la periféricación de las clases afluentes, frecuente en las metrópolis latinoamericanas, es especialmente nítida en Bogotá. El centro de gravedad de los grupos más ricos se desplaza claramente hacia el norte, lo que muestra un alejamiento creciente del resto de la población. En cuanto a la población más pobre, ella se dispersa más lentamente en dirección al sur occidente, en un movimiento que también siguen los hogares del segundo cuartil. El desplazamiento de los hogares del tercer cuartil se

dirige más claramente hacia el occidente, ligado esto al fuerte crecimiento en este período de la producción de vivienda para sectores medios en la parte occidental y noroccidental de Bogotá.

Con el fin de discernir la evolución de las escalas del proceso de segregación, hemos calculado el índice de Hutchens en tres niveles de la división espacial de la ciudad (sectores, secciones y manzanas) en 1973 y 1993. De la figura 2 podemos extraer tres conclusiones:

Inicialmente, para cualquier nivel espacial considerado (sectores, secciones, manzanas) los índices de segregación son más altos para los grupos sociales de los extremos (cuartiles 1 y 4) y la amplitud de los contrastes entre los índices de diferentes niveles son así mismo más marcados para estos grupos sociales extremos (cuartiles 1 y 4) que para los grupos intermedios (cuartiles 2 y 3). Esto significa que la segregación, a un nivel muy desagregado, es una realidad sobre todo para los grupos de los extremos de la jerarquía social, mientras que los otros grupos tienen una tendencia mayor a la mezcla social, tanto en el nivel de sectores como de manzanas.

Segunda conclusión relativa a la evolución de las escalas de la segregación entre 1973 y 1993: para todos los grupos de población, la intensidad de la segregación aumenta en la medida en que se considera una escala espacial más desagregada.

Finalmente, para los grupos intermedios (cuartiles 2 y 3) no se percibe ningún cambio entre las fechas de observación mientras que para los grupos de los extremos el índice al nivel de manzanas aumenta y se diferencia cada vez más de los índices correspondientes a los niveles más agregados. Para el grupo más desfavorecido económicamente (cuartil 1), los índices aumentan para los tres niveles geográficos y, a medida que el nivel es más desagregado, es un signo de marginación de la población pobre en espacios cada vez más específicos. Para las capas más acomodadas, el índice a nivel de sector disminuye, el que corresponde a las secciones permanece estable, mientras que el de las manzanas aumenta notablemente. Por lo tanto, las escalas de manifestación de la segregación varían sensiblemente entre los grupos sociales, siguiendo un esquema que se puede describir sumariamente de la siguiente forma: las situaciones de mezcla involucran por lo general solamente a las clases sociales intermedias; se refuerza una escala muy desagregada que corresponde de una parte a la población de menores recursos relegada en espacios muy específi-

cos, y de la otra, que corresponde a una población rica aislada que opera en un nivel cada vez más local.

En 1993 se hace visible el fenómeno de la coexistencia de grupos situados en los extremos de la jerarquía social en las localidades de Distrito que acogen mayoritariamente a los hogares más afluentes. En localidades como Suba o Usaquén, los sectores habitados por grupos pobres están rodeados de sectores de altos ingresos. Indudablemente el desarrollo de ejes viales ligados a los centros terciarios del pericentro norte ha favorecido la instalación en esas zonas de hogares acomodados, mientras que de manera simultánea continúan desarrollándose los loteamientos ilegales en los cerros orientales de la localidad.

De esta forma se ha complejizado la organización sectorial heredada de décadas de fuerte expansión espacial que muestra situaciones de mezcla social que no tienen antecedentes. No se trata de la sustitución de una escala de segregación por otra, sino de la aparición de una nueva escala, más micro, que modula el esquema global de distribución de las clases sociales en el espacio de Bogotá.

Nuevas proximidades espaciales entre grupos sociales

La década de años ochenta está marcada por la aparición de nuevas proximidades espaciales entre grupos sociales que en ciertas localidades generan situaciones de segregación a un nivel microlocal, mientras que el poblamiento de otras localidades continúa inscrito en el esquema anterior de segregación a una escala muy macro. En efecto, según la localidades las situaciones son muy diferenciadas en el período 1973-1993 como un todo: a excepción de la población de mayores ingresos (cuartil 4) para la cual se estabilizan las diferencias entre localidades desde finales de los años setenta, los contrastes entre localidades conservan el mismo orden de magnitud a todo lo largo del período. Los procesos que están en marcha en el pericentro y en la periferia se pueden ilustrar con algunos ejemplos.¹

1 La información relativa a las prácticas residenciales es extraída de las fichas demo-estadísticas y antropológicas de la encuesta CEDE-Orstom de 1993.

Los barrios pericentrales, a partir de mediados de los años ochenta, muestran transformaciones importantes en la composición de su población con procesos muy diferentes en el norte y en el sur del pericentro.

La degradación de las condiciones de transporte, conectada con un aumento enorme del parque automotor y el crecimiento de la actividad laboral femenina, inducen una revalorización de la localización central para los grupos acomodados: para un número importante de familias disminuye la atracción tradicional del norte de la ciudad y ellas prefieren aproximarse a los lugares de trabajo. Esta nueva atracción para las clases de mayores ingresos de las áreas más centrales se traduce en cambios muy rápidos en la composición demográfica del pericentro norte, particularmente en el norte de la localidad de Chapinero. La evolución ascendente de estos barrios está asociada directamente con la composición social de los hogares en función de la duración de la permanencia en la zona: según la encuesta CEDE-Orstom de 1993, las familias que llegaron más recientemente tienen mayores ingresos que aquellas que se instalaron en los años setenta, una época de decadencia social del sector que era abandonado por los grupos más ricos que emigraban a sitios más al norte. Los índices de segregación de esta localidad, que ya eran altos en 1973, aumentan sensiblemente: la diversificación de la población de la localidad responde a la conformación de un mosaico de pequeños espacios muy homogéneos socialmente. La llegada de familias de altos ingresos tiene lugar en manzanas muy específicas y las familias populares se van confinando en espacios cada vez más restringidos que no han sido todavía absorbidos por la evolución ascendente de este sector de la ciudad. Las transformaciones físicas directamente responsables de esta configuración socio-espacial expresan claramente el proceso de *gentrificación* que se desarrolla en este sector de la ciudad, de manera similar a lo que ocurre en muchas otras ciudades del continente.

Otras mutaciones en marcha, particularmente en el epicentro sur, no se leen directamente en el paisaje urbano. Las encuestas realizadas en 1993 en la localidad Rafael Uribe muestran un proceso muy veloz de subdivisión de grandes mansiones que se fragmentan en apartamentos que son ocupados por familias de ingresos más modestos que los de los habitantes tradicionales del sector: allí se desarrolla una densificación demográfica y una tendencia descendente del nivel socioeconómico de

la población sin que los inmuebles muestren cambios físicos visibles desde el exterior. Se trata sin embargo de un proceso que se confirma en los valores que adquieren los índices de segregación de esta localidad: ellos tienen una tendencia sostenida a la baja para el período 1973-1993 como un todo. Mientras que los contrastes sociales se amplifican en el pericentro norte, ocurre exactamente lo contrario en el pericentro sur, que experimenta una homogeneización de su población: los contrastes sociales no se manifiestan sino en el nivel de las fachadas de los edificios. Incluso en este caso debe ser subrayado el papel de las formas arquitectónicas adicionalmente al de los factores de orden económico: la presencia de grandes mansiones burguesas, cuya disposición física se presta a la subdivisión interna, ha facilitado esta evolución del pericentro sur.

En las localidades periféricas del Distrito las situaciones son igualmente muy diversificadas, lo que es una muestra adicional de la persistencia de las fuertes asimetrías del modelo de desarrollo de Bogotá. La periferia occidental (la localidad de Fontibón) se caracteriza por tener niveles de segregación moderados tanto si se les mide para el período como un todo o durante el lapso a partir de 1985: las clases medias y populares conviven en espacios con gradientes poco pronunciados. En contraste, al norte la localidad de Usaquén presenta niveles de segregación claramente superiores a los del conjunto de la ciudad y esto de manera sistemática a partir de 1973. A lo largo de todo el período, la producción de vivienda en esta zona ha sido importante para todos los grupos: producción individual, programas de vivienda, autoconstrucción en terrenos ocupados ilegalmente, han contribuido en la producción de un parque inmobiliario para todos los niveles de la escala social. Pero esta construcción se ha llevado a cabo siguiendo una división espacial muy marcada en el seno de la localidad, generando índices de segregación especialmente elevados, tanto en 1973 como en 1993. Los valores de los índices de segregación para esta localidad en el nivel microlocal (de sector, de sección, de manzana) de los grupos más pobres están entre los más altos de la ciudad: los pobres se ven relegados de manera creciente en bolsones de pobreza.

En el otro extremo de la ciudad, en la periferia sur tradicionalmente integrada por barrios populares, aparecen a finales de los años ochenta residencias para clases medias y esto se traduce en un aumento de los valores de los índices de segregación que corresponden al tercer cuartil

en términos de la condición social de los hogares.² Este fenómeno está presente no solamente en las localidades periféricas del Distrito, sino también en el municipio contiguo de Soacha. La oferta de viviendas para clase media en el sur es un fenómeno que está directamente ligado a la escasez de tierras urbanizables en las áreas en que tradicionalmente se ha instalado esta población y a la difusión de un tipo de hábitat particular: los conjuntos cerrados, amurallados y vigilados por guardias. Algunas familias de ingreso medio se localizan en el sur, atraídas por el precio moderado de las viviendas y por la calidad comparativamente favorable de la infraestructura vial. Incipiente a finales de los años ochenta, este movimiento continúa y se intensifica al lo largo de los años noventa: el sur se ha tornado para ellos “habitable”, siempre y cuando se viva en enclaves protegidos.

Con la llegada de estos nuevos habitantes —y sus exigencias, recursos y poderes— ha mejorado sensiblemente la calidad ciertos servicios públicos. No obstante, este notable cambio en la escala de la segregación no ha hecho variar de ninguna manera las relaciones entre los distintos componentes de la población. Si en ciertas áreas de la ciudad, en el norte, por ejemplo, los sectores populares desarrollan intercambios económicos con la población vecina de mayores ingresos, no sucede lo mismo en los barrios del sur: en la parte oriental del municipio de Soacha es claro que la coexistencia entre grupos sociales de distinto nivel económico se traduce más bien en una confrontación diaria exacerbada por la proximidad física.

Si los factores estructurales desempeñan un papel protagónico en la fase de expansión, existen otros mecanismos que están en marcha y que son cada vez más importantes en la fase actual de desarrollo de Bogotá. Las características del parque inmobiliario por sí mismas (tipo de vivienda, tamaño, modalidad de ocupación o localización) no son suficientes para explicar las elecciones residenciales: también en esto operan las lógicas de afinidad. Dependiendo de las categorías sociales, algunas localizaciones son atractivas, otras deben ser evitadas o son inaccesibles financieramente. Lo más frecuente es que las mudanzas se efectúen a muy corta distancia, permitiendo conservar a la vez una posición en la aglomeración

2 El fenómeno es particularmente visible en Ciudad Bolívar, donde los índices por sector del cuartel 3 del indicador de condición social de los hogares son dos veces más altos que para el conjunto de Bogotá en 1985 y 1993.

y la proximidad con las redes de relaciones, en particular las de tipo familiar. En una sociedad con una escasa movilidad social ascendente esta práctica indudablemente contribuye a mantener las polarizaciones sociales impuestas inicialmente por el parque inmobiliario.

Aun si la división social norte-sur sigue presente, la diversificación de las escalas de segregación en Bogotá es evidente: la cartografía y los índices establecidos sobre los datos censales, las observaciones en profundidad de ciertos barrios y las lógicas residenciales de sus habitantes confirman de manera muy convergente la realidad de esta evolución. Al lado de la producción de vivienda y de las lógicas residenciales de los habitantes de Bogotá, hay un tercer factor que ha sido importante en este cambio que venimos de aludir: las formas arquitectónicas antiguas y nuevas. La literatura reciente insiste mucho sobre los conjuntos cerrados, pero no deben olvidarse las características del parque inmobiliario antiguo: la historia imprime sus marcas en la polarización social general del espacio urbano, en la percepción de la jerarquía de los barrios, pero también sobre su patrimonio construido, que es más o menos apto para soportar la densificación o la cohabitación entre grupos sociales.

La configuración socio-espacial de Bogotá se ha tornado más compleja: la mera distancia espacial entre los grupos sociales parece ceder el lugar a dispositivos que articulan localmente situaciones inéditas de proximidad residencial entre grupos sociales. El nuevo modelo de desarrollo de Bogotá —endógeno, centrípeto y metropolitano— está acompañado de mutaciones de las características geográficas de la segregación socioeconómica. Si indudablemente se ha reducido la distancia espacial entre los grupos sociales en ciertos sectores de la ciudad, estas proximidades residenciales no alteran la naturaleza de las interacciones entre los grupos coexistentes ni su acceso respectivo a los recursos urbanos.

La dimensión demográfica del proceso de segregación: historia de la ciudad y ciclo de vida de los habitantes

A menudo el ciclo de vida interviene de manera importante en la diferenciación social de los espacios metropolitanos. Los valores en los índices de segregación (Dureau y otros, 2007: 186) y el mapa 3 muestran que

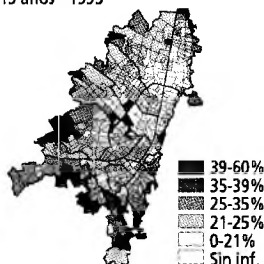
efectivamente los barrios presentan diferencias significativas en cuanto a la estructura por edad, y sobre todo, por tamaño de los hogares.

La especialización del poblamiento según la posición de los individuos en el ciclo de vida parece producirse de manera bastante independiente de la composición social de los barrios. Esto lo atestiguan las formas muy distintas de distribución espacial observadas según uno u otro criterio: en lo que concierne a la segmentación demográfica se perfilan anillos más o menos concéntricos (el tamaño de los hogares aumenta con la distancia al centro y al mismo tiempo la estructura por edad se vuelve más joven); en lo atinente a la polarización social se observan sectores. Sin embargo, los dos dispositivos muestran ciertas coincidencias: por ejemplo, la distribución espacial periférica de la población más joven corresponde a grandes rasgos a la de los barrios populares, mientras que los hogares unipersonales se agrupan en las áreas centrales y pericentrales, que son más mezcladas socialmente. En otras partes se han hecho constataciones similares:³ todo parece indicar que estamos ante tendencias bastante universales de la estructuración demográfica y social del medio urbano con respecto a las cuales Bogotá no se distingue significativamente. Más allá de esta primera aproximación conviene ponerse al día con respecto a los comportamientos de los actores que participan en la producción de estos dispositivos espaciales.

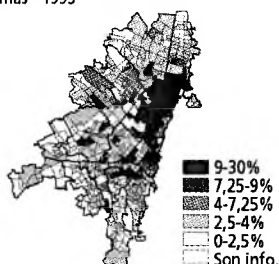
La expansión espacial de Bogotá se puede leer a partir de la composición etaria de la población en los distintos barrios. Mientras que la población de mayor edad se concentra en los barrios más antiguos, las periferias tienen proporciones más altas de niños (mapa 3): la edad de los barrios se acompasa con la edad de sus habitantes. Estas configuraciones están explicadas por varias características de las prácticas residenciales de estas ciudades. De una parte, con la edad, y sobre todo con el acceso a la propiedad de la vivienda, los cambios de domicilio se vuelven menos frecuentes; de otra parte, las mudanzas se efectúan a menudo sobre distancias cortas que tienden a mantener la población en el barrio en el que han comenzado su trayectoria residencial autónoma.

Mapa 3. Edad y tamaño del hogar en Bogotá (1993)

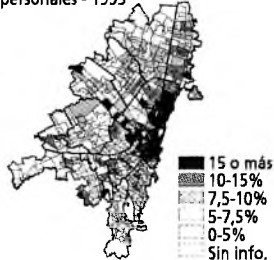
Proporción de personas menores
de 15 años - 1993



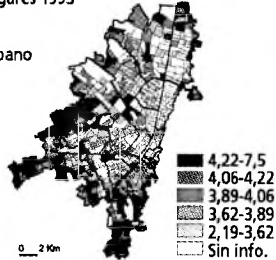
Proporción de personas de 60 años
o más - 1993



Proporción de hogares
unipersonales - 1993



Tamaño promedio de los
hogares 1993



— Sector urbano
— Localidad

0 2 Km

Fuente: DANE, Micro-datos censales, 1993

A. Salas, 2004

Fuente: DANE, Micro-datos censales, 1993
Fondo cartográfico: Dureau, Pissot, 1996

Ya sea que se trate de arrendatarios de clases populares que viven hace mucho tiempo en el barrio obrero de la Perseverancia, en la parte norte de la localidad de Santa Fe (pericentro de Bogotá) o de propietarios más afluentes de Chapinero, ni los unos ni los otros abandonan masivamente sus barrios urbanizados desde los años cincuenta, lo que induce las más fuertes concentraciones de personas de edad observadas en Bogotá. Esta estabilidad pervive hoy en día y resiste los embates de los movimientos de gentrificación. No obstante, los antiguos habitantes de estos barrios deben enfrentar simultáneamente un fuerte incremento en los precios de los comercios y en los servicios de proximidad, una creciente presión fiscal y un alza considerable en las tarifas de los servicios públicos. Las carac-

terísticas urbanísticas de numerosas manzanas de Chapinero ofrecen a los promotores inmobiliarios una oportunidad de una transformación rápida del espacio construido: las casas que ocupan lotes bastante grandes y en manos de propietarios individuales se han podido vender fácilmente, ser demolidas y reemplazadas por edificios. Sin regulación, esta transformación incontrolada de este sector ha conllevado un alto costo social y humano para los habitantes antiguos: para ellos la trayectoria ascendente del barrio implica una degradación de sus condiciones de vida que, sin embargo, no desencadena una emigración masiva desde el pericentro. Incluso para los habitantes de Chapinero, que disponen de recursos más altos que los habitantes de la Perseverancia, esta encrucijada es bastante conflictiva: una buena parte de ellos se instalaron en un momento de decadencia relativa del barrio que lo hacía accesible a clases medias. Con una edad avanzada, en un país en el que el sistema pensional es muy poco eficiente, se vuelve para ellos casi imposible cambiar de vivienda.

Para los hogares que tienen los medios de ajustar su vivienda a los cambios en su composición familiar, las trayectorias residenciales indican claramente la evolución de las aspiraciones residenciales a lo largo del ciclo de vida. La gran homogeneidad de las viviendas de los conjuntos cerrados desemboca en poblaciones particularmente uniformes. Los conjuntos residenciales construidos a partir de los años ochenta en el municipio de Chía, al norte de Bogotá, son un buen ejemplo. Con excepción de unas cuantas parejas de edad que buscan un lugar tranquilo para su retiro, la casi totalidad de los habitantes de los conjuntos cerrados se alinean en un mismo modelo: familias nucleares compuestas de de dos padres y de hijos pequeños, con una situación profesional estable y con ingresos confortables, propietarios de su vivienda. A menudo los dos padres trabajan lo que les permite una amortización rápida de sus préstamos hipotecarios; esto hace posible que tomen su instalación en Chía como algo no definitivo y prevean un retorno a Bogotá cuando los hijos crezcan. El proceso es el mismo en el sur de Bogotá en los conjuntos residenciales para clases medias de Soacha: la homogeneidad del parque inmobiliario de vivienda se acopla a la uniformidad demográfica de la población que reside allí.

A esta homogeneidad demográfica de los conjuntos residenciales recientes se opone la mezcla de las grandes viviendas para clase media,

producidas en los años sesenta y setenta. En Normandía (periferia occidental) o en Ciudad Jardín (pericentro sur) las grandes casas ocupadas todavía por propietarios de edad avanzada alojan periódicamente a sus hijos y a su descendencia: en casos de divorcio o de pérdida del empleo, la vivienda de los padres constituye un recurso que es movilizado con frecuencia en un contexto en el que la solidaridad familiar es fuerte. En estos barrios, la familia extensa puede cohabitar sin limitaciones: estas grandes viviendas son una parte integrante de los itinerarios residenciales, movilizables frente a acontecimientos que les desvían puntualmente del ciclo normal de vida.

Claro está que los pobres no disponen de la misma amplitud de opciones residenciales ni en términos de modalidad de propiedad ni en términos de localización. Como inquilinos están sujetos al nomadismo residencial para escapar a los avatares del alquiler, huir de conflictos con sus vecinos o dejar a sus cónyuges. Como propietarios se encadenan a su residencia ya que sus recursos limitados no les permiten pensar en repetir la adquisición de una vivienda durante el curso de sus vidas.⁴ En estas condiciones, la diferenciación demográfica de las zonas de hábitat popular reflejan sobre todo las características de la formación del barrio: su fecha de creación, su forma de producción, y el avance en su proceso de consolidación.

Los barrios populares del centro concentran lo esencial de la población de edad avanzada de bajos ingresos: los adultos que adquirieron la autonomía residencial en los años sesenta y setenta tuvieron que exiliarse en la periferia para acceder a una vivienda. Esta movilidad centrífuga aceleró el envejecimiento de la población de los barrios centrales mientras que la periferia se pobló de jóvenes adultos.

En los barrios ilegales situados al borde del río Bogotá, en los que el proceso de consolidación está bastante avanzado, las estructuras demográficas son netamente más regulares que en las zonas de autoconstrucción reciente (como las invasiones en las estribaciones de la montaña al sur de Bogotá) y la proporción de hogares numerosos es más importante. La aparición de una oferta de vivienda en alquiler en la periferia, ligada directamente al pro-

4 Han sido tomados en consideración los siete grupos numéricamente más importantes según el departamento de nacimiento. Solamente se presenta aquí una parte de la cartografía.

ceso de consolidación de estos barrios, permite a los jóvenes adultos instalarse en una vivienda independiente de sus padres: la densificación de estos barrios populares está acompañada de una tendencia a la mezcla generacional, en contraste con la segmentación que había existido durante el movimiento de expansión de la ciudad en las décadas anteriores.

En conjunto, en una ciudad joven como Bogotá los barrios están nítidamente diferenciados en términos demográficos: las características del parque de vivienda son muy distintas, las prácticas residenciales —muy segmentadas según las clases sociales— determinan configuraciones contrastantes, que además siguen siendo marcadas en 1993 por la dinámica de la expansión espacial. Más que las posiciones en el ciclo de vida y las trayectorias residenciales a ellas asociadas, las configuraciones espaciales de la segregación demográfica reflejan todavía de manera predominante la historia reciente de la ciudad y el período de instalación de los habitantes. Para una porción importante de la población es imposible actuar sobre la movilidad residencial para adaptar la vivienda a las características de la familia: esto repercute en promiscuidad para un gran número de familias populares. Con la crisis económica, las condiciones de hacinamiento se multiplican en los barrios más pobres. El retorno al domicilio de los padres se vuelve más frecuente: en conexión con la crisis y con el desplome del sistema de financiamiento de la vivienda conocido como Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) reaparecen nuevas cohabitaciones intergeneracionales a finales de los años noventa, y esto incluso en familias de clase media en vivienda poco espaciosas. Si esto continúa no hay duda de que la proliferación de este tipo de cohabitación generará inflexiones en las configuraciones espaciales del poblamiento, favoreciendo nuevas mezclas demográficas.

El reagrupamiento de migrantes con el mismo origen

Además de los flujos migratorios provenientes del ámbito rural y de pueblos pequeños pertenecientes en lo esencial a su propia cuenca migratoria, Bogotá atrae una población migrante ciudadana que viene de capitales departamentales más alejadas. Con orígenes muy variados, la población inmigrante es muy heterogénea en cuanto a sus características sociales, sus

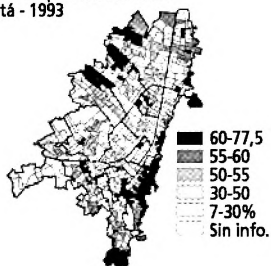
modos de inserción y sus impactos en la dinámica urbana. Esta heterogeneidad social de la población migrante se traduce en sus esquemas de implantación espacial, tanto en términos de localización, de nivel social, de tipo de vivienda y de modalidad de propiedad de los inmuebles. De hecho, los no nativos están presentes en el conjunto del parque inmobiliario y su espacio residencial se extiende al conjunto de la aglomeración (mapa 4). En efecto, el desplazamiento de los lugares de recepción de la migración, ligado a la expansión espacial y a la aparición de una oferta en alquiler en la periferia, ha generado, durante un período de varias décadas, la generalización de la presencia de migrantes en todo el territorio metropolitano. En Bogotá, el esquema de los años setenta descrito por Cardona (1976) según el cual los migrantes se instalaban inicialmente en los barrios centrales antes de desplazarse a la periferia, no se da más en estos comienzos de los años noventa: la proporción de migrantes que vivieron en primer lugar en los barrios centrales es ahora minoritaria con respecto a los migrantes que se instalaron directamente en las localidades periféricas del Distrito Capital o en los municipios periféricos. La mitad de los migrantes que vivían en los barrios encuestados en 1993 en Soacha, llegados a la capital durante los últimos cinco años, se instalaron directamente en ese municipio: los barrios más consolidados acogieron en viviendas de alquiler a migrantes que llegaban directamente del exterior del área metropolitana. Además de estos sectores, en los espacios intersticiales no copados por el movimiento de urbanización y de consolidación de estos barrios periféricos se instalaron los desplazados por la violencia desde fines de los años noventa.

Los mapas de distribución residencial de la población nativa (mapa 4) y los valores de los índices de segregación correspondientes (Dureau y otros, 2007: 187) ilustran bien este proceso: no aparecen grandes paños de concentración sino, por el contrario, un mosaico que muestra la variabilidad local de las tasas de población nativa.

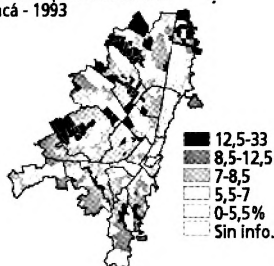
El análisis de la distribución geográfica de ciertos grupos de migrantes (mapa 4) confirma la articulación, esperada por lo demás, con el proceso de segregación social. El acceso a los diferentes barrios de la ciudad por parte de grupos de migrantes está indudablemente filtrado por su capital educativo y su composición social: la selectividad de la migración se lee directamente en su localización residencial. La configuración espacial

Mapa 4. Lugar de nacimiento de la población de Bogotá (1993)

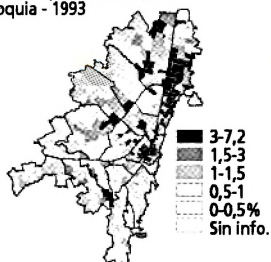
Proporción de personas nacidas en Bogotá - 1993



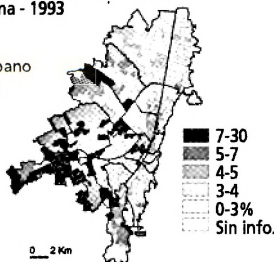
Proporción de personas nacidas en Boyacá - 1993



Proporción de personas nacidas en Antioquia - 1993



Proporción de personas nacidas en Tolima - 1993



— Sector urbano
— Localidad

0 2 Km

Fall 2000 (Población) - <http://poblacion.gov.co>

A. Salas, 2000.

Fuente: DANE, Micro-datos censales, 1993
Fondo cartográfico: Dureau, Pissot, 1996

de la población originaria de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca coincide con los barrios populares y para ella los índices de segregación son bajos. En contraste, lo correspondiente a los nacidos en Antioquia y, sobre todo, los extranjeros, muestra una concentración en los barrios más ricos y son claramente más segregados.

No obstante, la polarización social no explica completamente la geografía residencial de los grupos de migrantes. Algunos de ellos tienen esquemas específicos de implantación espacial y en esto parece influir la organización espacial del sistema de transporte interdepartamental e incluso ciertos factores culturales. Es el caso de los originarios del Tolima, departamento al sur Bogotá, que se concentran en la mitad sur de la ciu-

dad, mientras que los migrantes de Boyacá están mucho más presentes en el norte (mapa 4).

Un cambio de escala pone en evidencia otra dimensión de las prácticas residenciales de los grupos de migrantes: la propensión de ciertos grupos a una fuerte congregación residencial local conduce a una heterogeneidad en el poblamiento de ciertas localidades. Incluso en sectores vecinos, la proporción de originarios de un mismo departamento puede ser muy variable. La densidad de las redes de información y de ayuda mutua en la ciudad de destino cumple un papel decisivo en la definición de la trayectoria residencial de los migrantes. De manera similar a la del domicilio de los padres para los nativos, para los migrantes el primer domicilio en la ciudad define en gran medida su espacio de movilidad intraurbana. De otra parte, “el barrio juega un papel importante de recepción, de reagrupamiento y de instalación de las comunidades de provincia, de integración a la vida urbana, mientras que estas corrientes migratorias influyen a su vez sobre los aspectos físicos y sociales de los barrios” (Jiménez, 1998: 66). La sociabilidad, organización y participación popular se definen en esta escala espacial. Es el caso notable en los barrios del nororiente de Bogotá en los que persisten las costumbres de Boyacá.

Tenemos entonces las dos principales explicaciones al hecho de que, a lo largo de las trayectorias individuales, se reproduce una lógica de concentración residencial que es común a los miembros de una misma comunidad de origen. Los migrantes no escapan de manera manifiesta a los factores de localización residencial ya subrayados: segregación social, historia en la ciudad, aspiraciones residenciales. El conjunto de los análisis llevados a cabo confirman la similitud de las trayectorias residenciales de los migrantes y de los nativos. Pero persiste una cierta variabilidad en los comportamientos residenciales según los grupos de migrantes que no es reductible a los efectos de estos factores generales y que está ligada a la importancia de las redes de acceso a la vivienda de los migrantes, lo que refuerza su concentración espacial.

Conclusión

Nos hemos acogido en este texto a una de las dimensiones de la segregación: “La distinción espacial entre las áreas de residencia de los grupos de población” según la definición de J. Brun mencionada en la introducción. Al hacer esto hemos relegado la consideración de otra dimensión: “Que pone el acento mucho menos en el hecho mismo de las distancias socio-espaciales entre los grupos, y más sobre sus *oportunidades desiguales de acceso a los bienes materiales y simbólicos ofrecidos por la ciudad*” (Gramf-meyer, 1994: 89). En una ciudad de gran tamaño en la que se intensifica la especialización funcional, la movilidad se convierte en un requisito de acceso a los equipamientos, a los empleos, entre otros. Ahora bien, la movilidad espacial es profundamente discriminatoria. En un contexto de este tipo, hoy más que ayer, es necesario tener en cuenta la diversidad de prácticas espaciales y de usos de la ciudad, más allá de las meras prácticas residenciales. Entendido como una falta de accesibilidad a ciertos lugares por parte de ciertas categorías de la población, el fenómeno de la segregación debería ser analizado no solamente con respecto al acceso a la vivienda, sino también con respecto al acceso a otros recursos económicos y sociales en una escala cotidiana.

Bibliografía

- Apparicio, P. (2000). “Les indices de ségrégation résidentielle: un outil intégré dans un système d’information géographique”. *Cybergeo*, 134. Documento electrónico:
<http://www.cybergeo.presse.fr/revgeo/>
- Barbary, O.; Bruyneel, S.; Ramírez, H. F. y F. Urrea (1999). *Afrocolombianos en el área metropolitana de Cali: estudios sociodemográficos*. Cali: Documentos de trabajo del CIDSE, 378, proyecto CIDSE-IRD, Universidad del Valle.
- Brun, J. (1994). “Essai critique sur la notion de ségrégation et sur son usage en géographie urbaine”, en: J. Brun y C. Rhein (dirs.). *La ségrégation dans la ville. Concepts et mesures*. París: L’Harmattan: 21-57.

- Brun, J. y J. P. Lévy (2002). "De la extensión a la renovación metropolitana: mosaico social y movilidad", en: F. Dureau y otros (coord.). *Metrópolis en movimiento: una comparación internacional*. Bogotá: Alfa-omega (Economía de América Latina): 147-161.
- Cardona, R. (1976). *Distribución espacial de la población*. Bogotá: CCRP.
- Delaunay, D. y F. Dureau (2004). "Componentes sociales y espaciales de la movilidad residencial en Bogotá". *El Colegio de México, Estudios Demográficos y Urbanos*, 55: 77-113.
- Duncan, O. D. y B. Duncan (1955). "A methodological analysis of segregation indexes". *American Sociological Review*, 20 (2): 210-217.
- Dureau, F. (2002). "Las nuevas escalas de la segregación en Bogotá", en: F. Dureau y otros (coord.). *Metrópolis en movimiento: una comparación internacional*. Bogotá: Alfaomega (Economía de América Latina): 162-169.
- Dureau, F. (2006). "Un modèle métropolitain en évolution", en: F. Dureau y otros. *Géographies de l'Amérique latine*. París: Presses Universitaires de Rennes: 293-329.
- Dureau, F. y T. Lulle (1999). "Le développement spatial de Bogotá dans les années 1990: une difficile reconquête de sa maîtrise par les pouvoirs public". *Revue de Géographie de Lyon Géocarrefour: Villes d'Amérique Latine plus grandes que leurs problèmes?*, LIV, 4: 291-300.
- Dureau, F.; Dupont, V.; Lelièvre, E.; Lévy J. P. y T. Lulle (coord.) (2002). *Metrópolis en movimiento: una comparación internacional*. Bogotá: Alfa-omega (Economía de América Latina).
- Dureau, F.; Beauchemin, C.; Coubés, M. L. y D. Delaunay (2006). "Les mobilités spatiales dans des contextes en évolution : analyse croisée de deux dynamiques", en: GRAB. *Le passage des seuils, observation et traitement du temps flou*. París: INED, Coll. Méthodes et Savoirs: 157-194.
- Dureau, F.; Barbary, O. y T. Lulle (2007). "Dinámicas metropolitanas de poblamiento y segregación", en: F. Dureau; O. Barbary; V. Goueset y O. Pissotat (coords.). *Ciudades y sociedades en mutación. Lecturas cruzadas sobre Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia: 161-235.
- Grafmeyer, Y. (1994). "Regards sociologiques sur la ségrégation", en: J. Brun y C. Rhein (dirs.). *La ségrégation dans la ville. Concepts et mesures*. París: L'Harmattan: 85-117.
- Hutchens, R. (2001). "Numerical measures of segregation: desirable properties and their implications". *Mathematical Social Sciences*, 42: 13-29.

- Jaramillo, L. C. (1992). *La vivienda en Bogotá*. Bogotá, Universidad de los Andes, CEDE, documento CEDE 87.
- Jiménez, L. C. (1998). "El barrio, lugar entre la ciudad y la vivienda". *Barrio taller, Serie ciudad y hábitat*, 5: 61-70.
- Massey, D. y N. Denton (1988). "The dimensions of residential segregation". *Social Forces*, LCVII, 2: 281-315.
- Pumain, D. y T. Saint-Julien (2004). *L'analyse spatiale. Localisation dans l'espace*. París: Armand Colin.
- Sabatini, F.; Cáceres, G. y J. Cerda (2001). "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción". *EURE*, XXVII, 82. Santiago de Chile. Documento electrónico:
<http://www.scielo.cl/>
- Salas Vanegas, A. (2008). *Segregación residencial y producción de vivienda en Bogotá, entre imágenes y realidades*. Poitiers: Universidad de Poitiers, Tesis de Doctorado en Geografía. Documento electrónico:
<http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00303317/fr/>

Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana

Óscar A. Alfonso R.*

El objeto de este trabajo es la explicación de la evolución reciente de las interacciones de Bogotá con su área de influencia inmediata, la Sabana, y con la posmetrópoli conformada por el resto de los municipios de Cundinamarca y de Colombia. Un sinnúmero de medidas están a disposición de la investigación para inferir tal evolución; sin embargo, los movimientos poblacionales estructurales y cotidianos son los que tienen la mayor potencia explicativa del avance de la metropolización.

La primera parte del trabajo está dedicada a la reflexión sobre tres movimientos decisivos para la formación social, esto es, para el estudio de la dinámica poblacional y de su forma de disposición en el territorio: la urbanización, la metropolización y la suburbanización. En esa reflexión se construye un marco categorial para discutir la profundización de las relaciones de metropolización ocurridas entre el núcleo urbano principal –Bogotá– y su área de influencia inmediata –la Sabana–. En la segunda parte se estudia la interacción de la población, tomando como base el origen de las personas y sus cambios permanentes de residencia, mientras que los movimientos cotidianos se estudian en la tercera. El umbral en el que se desenvuelven esas interacciones no rebasa los 55 km a la redonda de la capital y, no obstante, el fenómeno de la suburbanización residencial desborda tal umbral en razón de la variedad de pisos térmicos y del avance de las condiciones de accesibilidad metropolitana. De su estudio se ocupa la cuarta parte que antecede a las reflexiones finales.

* Economista y Urbanista. Docente e investigador en la Universidad Externado de Colombia.
Correo electrónico: oscaruex@hotmail.com

En este trabajo se incorporan algunos fragmentos del informe realizado para la consultoría *Estatuto único de desarrollo urbano y vivienda* realizada para el convenio suscrito entre la Organización de Estados Iberoamericanos y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. También he contado con el apoyo de la Secretaría Distrital de Planeación. Agradezco a estas entidades la cesión de sus derechos patrimoniales para esta publicación. Las opiniones expresadas no revelan una postura de estas entidades.

Urbanización, metropolización y suburbanización

La reducción de la tasa de mortalidad y de la natalidad son los signos demográficos estructurales de la transición demográfica que arroja como resultado tasas de crecimiento poblacional semejantes a las que se detenían un siglo atrás. La transición epidemiológica es el principal determinante de tal fenómeno que, por su parte, está correlacionado con el des-
envolvolvimiento de la urbanización colombiana.

El proceso de urbanización de la población colombiana, que se acentuó desde mediados del siglo pasado, reviste al menos cinco propiedades: el bajo grado de cosmopolitización de la nación colombiana en contraste con el que detentan otras naciones latinoamericanas, el avance selectivo de la metropolización alrededor de nueve núcleos urbanos, la estabilidad territorial de las migraciones internas, la polarización social y la concentración del crecimiento poblacional urbano en no más de 85 cabeceras municipales del país (Alfonso, 2008). Mientras que la primacía poblacional urbana de la capital de la República se ha contraído muy lentamente, llegando recientemente Bogotá a absorber el 21,9% del crecimiento poblacional urbano, hay 84 cabeceras municipales que captan el 58,8% de tal crecimiento; por tanto, hay cerca de 1.027 cabeceras en las que se distribuye el restante 19,3%. De otro lado, hay cerca de 300 cabeceras de este último grupo cuyo crecimiento poblacional se aproxima a una condición de éxodo en tanto el crecimiento vegetativo no alcanza a compensar la emigración neta de su población hacia otras latitudes.

El incremento en la tasa de formación de hogares, que se ha acelerado, es más veloz que el crecimiento poblacional y esto ha ampliado las necesidades residenciales de los colombianos. El tamaño promedio del hogar se ha reducido: mientras en 1993 el 22,2% de los habitantes se declaró “jefe de hogar” siendo el tamaño promedio del hogar correspondiente de 4,6 personas, en 2005 la tasa de jefatura aumentó a 25,7% y el tamaño promedio del hogar se contrajo consecuentemente a 3,9 personas por hogar. La tasa de jefatura entre los hombres (54,8%) continúa siendo muy superior a la de las mujeres (21,0%), no obstante el avance relativo de esta última.

La contracción de la tasa de natalidad explica en buena medida ese cambio en el tamaño del hogar. Si se examinan las relaciones de paren-

tesco se revela que los hogares unipersonales han ganado participación en la estructura general de los hogares y este fenómeno es más acentuado en las grandes ciudades colombianas. La demanda residencial unipersonal se expandirá en los próximos años exigiendo un nuevo urbanismo pero, a la vez, demandando mayores esfuerzos estatales en la provisión de suelo urbano, servicios públicos y colectivos domiciliarios y redes viales.

A la heterogeneidad estructural de los hogares colombianos, ya sea por relaciones de parentesco o por su ciclo de vida, le es inherente su pertenencia a algún estrato socioeconómico que revela, solo parcialmente, la desigualdad en la apropiación de riqueza y en la distribución personal del ingreso. Las diferencias en la composición socioeconómica de los hogares de acuerdo con su lugar de residencia son amplias, en razón a que la capacidad de respuesta del Estado y del mercado a los mínimos residenciales es mayor en los núcleos metropolitanos y en las cabeceras municipales que en las zonas rurales en las que la dispersión y las precariedades de ingreso tornan más difícil la intervención estatal.

La fase de la metropolización, coetánea a la industrialización y a la urbanización en curso, comprende la extensión de un conjunto de actividades humanas del núcleo urbano principal hacia el entorno inmediato y, de manera sucedánea, una creciente interacción cotidiana y estructural que termina con que el crecimiento poblacional urbano y suburbano del *hinterland* inmediato es inducido por las migraciones desde el núcleo, de manera que los movimientos poblacionales se tornan el mejor indicador estructural del nivel alcanzado por la metropolización. Por su parte, las interacciones cotidianas cumplen la función de advertir el sendero territorial de la expansión del núcleo y el relevo o complementariedad de actividades humanas que le son características.

Pero aún en el caso de los núcleos metropolitanos y demás cabeceras municipales es evidente la desigual composición socioeconómica de los hogares que allí residen. La presencia de hogares de estratos altos, esto es, familias de ingresos elevados, es más intensa en los núcleos metropolitanos y en algunos municipios de su área de influencia inmediata así como en las capitales departamentales, mientras que el resto de municipios del país tienden a configurarse como monoclasistas de rango bajo, situación que torna más difícil la intervención urbanística estatal puesto que la distribución de las cargas urbanísticas, por ejemplo, solo recaería en hogares

de estratos medios y bajos o, alternatively, tendrían que ser sufragadas enteramente por el Estado.

En el intertanto, en la suburbanización —entendida como la extensión del modo de vida urbano hacia zonas rurales circunvecinas a un núcleo urbano—, la elasticidad de sustitución de suelos de uso rural por usos urbanos es mayor en el caso de la residencia que en el de la industria la cual es superior a su vez a la de los servicios superiores, mientras que la del comercio es prácticamente nula. Aunque el fenómeno no es ajeno a ciertos núcleos urbanos dispersos en el territorio nacional, por lo general capitales de Departamento, es mucho más frecuente en las zonas rurales de los municipios del área de influencia inmediata de alguno de los nueve núcleos metropolitanos en los que se concentra la mayor proporción de residentes del territorio colombiano.

A diferencia del patrón de ocupación urbano norteamericano en el que las zonas centrales son ocupadas por las familias de ingresos relativamente bajos, mientras que el suburbio acoge a las familias de mayores ingresos las que, incluso, llegan a pagar menos renta por unidad de suelo que las primeras, en las ciudades europeas y latinoamericanas los centros tienden a ser disputados por familias más adineradas mientras que las de menores ingresos localizan su residencia en las periferias. En el caso norteamericano, la ocupación del suburbio implica la movilización de considerables montos de capital fijo hacia zonas dispersas del territorio para propiciar la edificabilidad de residencias para las familias de altos ingresos cuyos miembros, por su parte, incurren de manera cotidiana en elevados costos de desplazamiento.

Los principales determinantes urbanos de la expansión industrial suburbana son, entre otros, la saturación de los polígonos industriales en el núcleo urbano principal, el nivel alcanzado por la renta de monopolio de la industria y, por tanto, el de los precios del suelo de uso industrial, el endurecimiento de la regulación al transporte de carga en las zonas intraurbanas, la congestión vial, el control y las tasas ambientales así como la mayor propensión de los trabajadores urbanos a la sindicalización. La abundancia relativa de suelo suburbano en proximidades al núcleo urbano principal, las pocas inclinaciones a la sindicalización de una mano de obra de raigambre bucólica y la permisividad urbanística y ambiental en el área receptora son los determinantes metropolitanos de la expansión industrial desregulada.

Las grandes aglomeraciones urbanas son grandes por su diversidad. La acumulación histórica de funciones económicas e institucionales con alcance extralocal en su territorio se complementa con su permanente diferenciación, de manera que la aptitud para acoger a población de diferentes características socioeconómicas es superior a la de aquellos núcleos urbanos con menor grado de diferenciación relativa y, por tanto, especializados en pocas actividades económicas generalmente de alcance limitado. Es en razón de tal diversidad que los procesos de suburbanización industrial tienen lugar en las áreas de influencia inmediata de los núcleos urbanos más diversificados, de manera que las economías externas a las firmas manufactureras no alcanzan a diluirse en un umbral determinado simultáneamente por el grado de diferenciación del proceso productivo y por la ganancia que de este se deriva.

El hecho de que la dispersión suburbana sea preferida por la firma al polígono industrial urbano, indica que el umbral de las economías externas tiene una amplitud extraurbana que le permite incrementar las ganancias en razón de las ventajas que ofrece el entorno inmediato. La escasa armonización tributaria entre los entes territoriales de la zona metropolitana y la (in)competencia ambiental por acoger los emplazamientos industriales son los detonantes de las propuestas de los gobernantes locales por erigir a sus municipios en polos industriales metropolitanos y, con ello, la cristalización del sueño mesiánico de haber conducido a su población a disfrutar de un nivel de vida elevado y estable que los inmortalizará entre las generaciones subsiguientes.

Es indiscutible el impacto de la inversión productiva sobre el crecimiento económico regional y nacional y sobre la absorción del empleo. Cuando las motivaciones económicas de los industriales por la localización suburbana son acogidas por los gobernantes locales y sus cabildos y la competitividad de la firma es apalancada por la desgravación tributaria y la desregulación ambiental locales, el deterioro ambiental del entorno suburbano antecede al declive del nivel de vida de la población. Un entorno desvalorizado no es óbice para que la firma realice sus ganancias en razón a que la diversidad del mercado del núcleo urbano principal facilita la absorción del producto industrial. Pero en el corto y mediano plazo, el proceso productivo tiende a contraer su productividad en razón al deterioro del entorno físico, a no ser que sea compensado con nuevos sacrificios ambientales o laborales.

La localización de las actividades terciarias está determinada por su proximidad a actividades industriales y a otras actividades terciarias de la misma o superior jerarquía. Como tal localización es sensible a las economías de aglomeración, la suburbanización de los servicios comprende un esfuerzo de diferenciación del producto que cuenta con un poderoso respaldo en la disponibilidad a pagar por parte de franjas de la demanda del núcleo urbano principal ávidas de bienes club. El acceso cotidiano a dos o más bienes club es un rasgo distintivo del consumo ostentoso que realizan ciertos hogares como condición de reafirmación de su personalidad metropolitana.

El acceso a zonas suburbanas implica generalmente el pago de un peaje, operación que desvirtúa el supuesto carácter público de las autopistas y vías semejantes para tornarlas en bienes club al alcance solo de las familias con posibilidades de motorización y con disponibilidad a pagar por tal bien. Además de los clubes propiamente dichos, en los que la recreación demanda cantidades crecientes de terreno para la práctica de actividades como el golf, el automovilismo, la equitación, el tenis de campo, por ejemplo, actividades terciarias superiores como la educación universitaria, la hotelería turística y de convenciones y los lugares especiales de alojamiento para ciertos enfermos y discapacitados, tienden a localizarse en las áreas suburbanas compitiendo por lugares con alguna dotación ambiental suburbana aislada de externalidades negativas de contaminación y congestión. La conquista de esa porción suburbana del territorio es duradera pues se trata de otros bienes club difícilmente accesibles para la mayoría de la población, especialmente para la que podría intentar localizarse en zonas adyacentes en procura de economías de aglomeración. Por tanto, son actividades cuya localización es bastante segregacionista.

La tradición neokantiana de la sociología urbana sostiene que la riqueza acumulada determina los confines de la ciudad, rebasando los perímetros y las cotas en los que se encuadra la aglomeración. Esta proposición revela, de fondo, las contradicciones de los movimientos suburbanos y advierte sobre las probables implicaciones de su contención. Si los gobiernos locales son ricos es porque los residentes que contribuyen al erario público también lo son. Esa riqueza pública permite ampliar el área de provisión de los bienes públicos que facilitan la accesibilidad y la habitabilidad suburbanas, tarea que difícilmente podrán acometer las familias

que demandan residencia en este ámbito territorial. Pero cuando el gobierno local no tiene tal holgura presupuestal y se decide a realizar esos emprendimientos, termina por empobrecer al resto del municipio y, con ello, a agudizar la segregación socio-espacial predominante hasta entonces.

Por su parte, familias de ingresos elevados revelan una alta disponibilidad a pagar por un uso ineficiente del suelo, ineficiencia que se materializa en bajos índices de ocupación y de edificabilidad coherentes con la horizontalización del patrón residencial que les facilita explayar su privacidad que con anterioridad estaba restringida al espacio que verticalmente ocupaban en el núcleo urbano. Tal disponibilidad a pagar se eleva a medida que las externalidades de vecindad en la ciudad acarrearán la inestabilidad de los barrios otrora ocupados por familias de ingresos semejantes y, después, allanados por “familias intrusas” cuyo rasgo distintivo es el de percibir menores ingresos que las familias vernáculas.

El lugar receptor suburbano, por su parte, ha sido expuesto simultáneamente a los recurrentes altibajos de la actividad agrícola y pecuaria y a la fragmentación territorial originada en la extensión histórica del minifundio y de la pequeña propiedad. La integración predial promovida por los estructuradores suburbanos adopta varias formas: primero puede ocurrir la adquisición por enajenación de la nuda propiedad y, posteriormente, la adquisición del usufructo o, alternativamente, la compra del dominio total al campesino que posteriormente integrará en una sola unidad predial en la que levantará nuevas propuestas de vecindarios para las familias de las características mencionadas.

Dependiendo del tamaño de la aglomeración en el núcleo urbano principal, de la riqueza pública y privada, de la variedad de pisos térmicos en el área circundante y del ciclo de vida de los ocupantes, la suburbanización residencial puede asumir dos modalidades: la *residencia principal* y la *residencia secundaria*. Cuanto más crezca la riqueza y aún con una mejoría en la distribución personal del ingreso, el proceso de suburbanización se apalanca de manera que cantidades crecientes de suelo son demandadas para estos servicios. La distancia al núcleo no es óbice para que el residente urbano conquiste nuevos dominios en el territorio, pues basta con cierto nivel de una acumulación previa que le permita desprenderse a voluntad del medio urbano para que la segunda residencia se

materialice en el ámbito suburbano. Las residencias suburbanas secundarias tienden a convertirse en residencias primarias cuando, alcanzada cierta edad, algunos miembros de las familias optan por cambiar de residencia permanente abandonando el núcleo urbano principal en la búsqueda de los placeres que brinda un medio menos congestionado, menos contaminado y con abundancia de mantos verdes y cuerpos de agua.

La ausencia de coordinación entre entes territoriales circunvecinos con el núcleo urbano principal y las políticas nacionales dispersoras crean o vigorizan vectores de expansión residencial suburbanos, principal amenaza para la *ciudad compacta*. En el primer caso, la escasa armonía en el tratamiento tributario de la propiedad y de la renta del suelo implica una opacidad tributaria metropolitana que facilita la expansión desordenada de los usos residenciales en el ámbito suburbano, situación que también aplica para las políticas de ordenamiento concernientes a la fragmentación de la propiedad territorial. Por su parte, la promoción de las inversiones inmobiliarias en segundas residencias favorecidas por los gobiernos nacionales con base en las exenciones tributarias y en la flexibilización de los regímenes aduaneros es una fuente de empleo precario, de segregación socio-espacial y un poderoso vector de expansión suburbano.

La *ciudad dispersa* es una ciudad socialmente más costosa que la *ciudad compacta* pues, además del capital fijo que por lo general es sufragado colectivamente, y del capital familiar que es consumido en los desplazamientos cotidianos, es un fenómeno que implica el paulatino deterioro social y material de los centros de las ciudades cuya recuperación demanda ulteriormente mayores esfuerzos colectivos. Pero la pérdida del centro de la ciudad se acompaña de la persistente migración de hogares de ingresos medios y altos, convirtiéndose el centro en un lugar de disputa por actividades de baja jerarquía orientadas a satisfacer el consumo monoclásista y, con ello, sobrevienen los problemas de gobernabilidad urbana que en ocasiones terminan siendo incontenibles.

El avance de la *ciudad dispersa* tiene en la *conurbación* su fase conclusiva. En ese momento, las dimensiones virtuales y materiales que separaban a dos unidades espaciales se disuelven. Los mercados inmobiliarios se unifican al igual que los mercados laborales y los bordes de las ciudades se diluyen en un continuo urbano-urbano. La producción agrícola que ocurría en las inmediaciones de los núcleos urbanos se sustituye por comple-

to por actividades residenciales y de servicios que pagan más renta pero que implican, coetáneamente, mayores precios al consumo de bienes primarios cuyo suministro incurre en mayores costos de transporte y en el pago de renta por suelo de menor fertilidad, factores que confluyen para contribuir a encarecer el costo de la vida urbana. Si la *ciudad compacta* es más deseable en términos sociales y políticos, hay que preguntarse entonces por los determinantes de la dispersión de las actividades urbanas hacia el medio rural para sugerir las medidas de política que contribuyan a contener tal dispersión.

Metropolización como profundización de las interacciones poblacionales entre Bogotá y la Sabana

A pesar de que existen limitaciones de las estadísticas poblacionales, los análisis estructurales de la metropolización hacen inevitable su empleo. Pero es conveniente advertir que ciertas discrepancias en algunos indicadores de interacción poblacional probablemente estén mediadas por estas limitaciones estadísticas. Eso puede haber ocurrido con la estimación de los nacidos en 1993 pues, al igual que ocurrió con la totalidad de las proyecciones poblacionales realizadas con posterioridad al censo de ese año, las hipótesis sobre tasas de retención e impacto migratorio difirieron notablemente de los resultados censales. Como se aprecia en la tabla 1, las mayores discrepancias estadísticas se originan en las hipótesis sobre nacidos, las cuales son mayores para Bogotá y su área de influencia inmediata, la Sabana, y se contraen en sus magnitudes absolutas y relativas en la posmetrópoli y en el resto del país.

Sin embargo, algunos patrones se conservan. El primero de ellos es el que concierne a las tendencias de la distribución territorial de la población y que hacen de Bogotá y la Sabana la cuenca migratoria más dinámica del país pues, en efecto, los saldos migratorios son positivos mientras que para el resto de Cundinamarca y del país son de signo negativo. El hecho de que las migraciones de toda la vida, es decir, aquellas que implican un cambio permanente de residencia, impacten positivamente a la región metropolitana de Bogotá, sugiere que la estructura de incentivos metropolitanos que configuran un abanico de factores de atracción tien-

de a consolidarse en la medida en que los de otras zonas del país afrontan algún deterioro relativo. Si esto es así, la tendencia concentrativa de la población avanza en contravía de las políticas desconcentrativas como la apertura económica, la descentralización fiscal y, más recientemente, la inhibición del desarrollo industrial sabanero por razones ambientales.

Tabla 1. Evolución del impacto de la migración sobre la dinámica poblacional de Bogotá y sus áreas circundantes, 1993-2005

Indicador	Bogotá		Sabana		Resto de Cundinamarca		Resto del país	
	1993	2005	1993	2005	1993	2005	1993	2005
Total nacidos	3'557.104	4'791.006	585.259	724.181	1'687.127	1'584.347	31'140.216	33'418.982
Total residentes	5'496.727	6'501.096	740.472	1'088.819	1'111.949	1'069.870	29'620.558	31'664.131
Saldo de residentes / nacidos	1'939.623	1'710.090	155.213	364.638	(575.178)	(514.477)	(1'519.658)	(1'754.851)
Saldo / nacidos	54,5	35,7	26,5	50,4	(34,1)	(32,5)	(4,9)	(5,3)
Fuente: Jaramillo y Alfonso (2001) para 1993, y cálculos del autor con base en <i>Estadísticas poblacionales</i> del DANE para 2005.								

La estabilidad de la concentración poblacional observada desde mediados del siglo pasado presenta otros rasgos trascendentes para la formación social colombiana. De un lado, la tenue contracción de la primacía poblacional bogotana se acompaña de una particular dinámica poblacional de su entorno inmediato —la Sabana—, como se infiere de la tabla 1 y en otros estudios (Alfonso, 2007), tendencia que también se capta en otras zonas metropolitanas del país y cuyo signo es la polarización social en la ocupación de los núcleos urbanos. A manera de ejemplo, Soacha en Cundinamarca y Soledad en el Atlántico, son municipios monoclasistas de familias muy pobres que, conurbados a Bogotá y a Barranquilla, detentan un crecimiento poblacional urbano más veloz que el resto de ciudades del país, inclusive de aquellas que ocupan un segundo nivel en la jerarquía urbana de la red colombiana de ciudades.

¿Cómo ha evolucionado la incidencia migratoria sobre la Sabana? Las migraciones de bogotanos hacia la Sabana inducen su crecimiento poblacional en 29,1%, cuando hace quince años lo hacían en 18,8%. Esa variación indica a todas luces una profundización en las relaciones de metropolización con los municipios de la Sabana que, comparada con el

impacto de las demás zonas del país (tabla 2), es de una magnitud muy considerable pues, en efecto, el crecimiento poblacional del resto de los municipios de Cundinamarca es inducido en un 7% por las migraciones de bogotanos mientras que los del resto del país lo son en apenas el 1,1%, niveles no muy distantes a los estimados para 1993.

En relación con los emigrantes a la capital de la República, las relaciones con el resto del país presentan una notable estabilidad mientras que las originadas en Cundinamarca y la Sabana se están contrayendo. En el primer caso han oscilado entre el 5,6% y el 5,7%, en tanto que en el caso cundinamarqués pasaron del 34,1% al 30,7% y, en el caso sabanero, alcanzaron el 5,9% cuando en 1993 habían alcanzado el 14,3% de los nacidos en el área circundante a la capital. Se puede aducir que ello obedece a alguna subestimación de las cifras de nacidos en 1993 pero no hay que perder de vista que, desde el inicio de los noventa, la magnitud de las migraciones internas se ha visto afectada por la aceleración de la diáspora colombiana al exterior. Hay 3,3 millones de colombianos residiendo en el resto del mundo equivalente al 7,9% de los nacidos en Colombia.

Tabla 2. Evolución del impacto migratorio de Bogotá sobre sus áreas circundantes, 1993-2005

Indicadores	Sabana		Resto de Cundinamarca		Resto del país	
	1993	2005	1993	2005	1993	2005
Inmigrantes de Bogotá	139.377	316.921	61.822	75.330	255.801	349.050
Emigrantes a Bogotá	83.572	71.099	575.519	485.992	1'737.532	1'894.299
Saldo migratorio con Bogotá	55.805	245.822	(513.697)	(410.662)	(1'481.731)	(1'545.249)
% Saldo con Bogotá/ nacidos	9,5	4,6	(30,4)	(25,9)	(4,8)	(4,6)
% Inmigrantes de Bogotá/ residentes	18,8	29,1	5,6	7,0	0,9	1,1
% Emigrantes a Bogotá/ nacidos	14,3	5,9	34,1	30,7	5,6	5,7
Índice de metropolización	0,285	0,647	0,094	0,111	0,089	0,094

Fuente: Jaramillo y Alfonso (2001) para 1993, y cálculos del autor con base en *Estadísticas poblacionales* del DANE para 2005.

Según el último censo estadounidense, cerca del 50% de los colombianos residentes en ese país emigraron durante los noventa. Presumimos que esta proporción es semejante o aún mayor en el caso de España, destino emergente durante la década pasada que compite ahora con los Estados Unidos.

El resultado combinado de estos dos movimientos es que el resto del país pierde el equivalente al 4,6% de sus nacidos en la interacción poblacional con Bogotá, mientras que en el resto de Cundinamarca esa pérdida equivale al 25,9%. El signo de la metropolización queda grabado en la Sabana pues este territorio gana el equivalente al 4,6% de sus nacidos en la interacción poblacional con Bogotá. Ese resultado combinado, que se sintetiza en el *Índice de metropolización* (Jaramillo y Alfonso, 2001: 199-205) se ha vigorizado en los últimos quince años. Hay que recordar que tal índice mide el grado de homogeneización del territorio metropolitano en razón de los movimientos poblacionales ocurridos entre el núcleo urbano principal –Bogotá– y su área de influencia inmediata –la Sabana–, al paso que las interacciones de la población del núcleo con la posmetrópoli se tornan más tenues.

No hay que perder de vista que ese tránsito del índice de metropolización de 0,285 a 0,647 está afectado, sin duda alguna, por las deficiencias en las estadísticas sobre migración del operativo censal de 1993 en Mosquera y por la secesión de El Rosal en 1999 del municipio de Subachoque (ver anexo). Sin embargo, para el resto de municipios, y aún para el conjunto de la Sabana en 2005, los resultados que se presentan en la tabla 3 son buenos indicadores de la profundización de las relaciones de metropolización Bogotá-Sabana y permiten realizar ciertas constataciones fácticas.

Tabla 3. Evolución del impacto migratorio de Bogotá sobre los municipios de la Sabana, 1993-2005

Municipios	Saldo migratorio con Bogotá		Proporción del saldo migratorio en relación con la población autóctona (%)		Proporción de bogotanos en relación con los residentes (%)		Índice de metropolización	
	1993	2005	1993	2005	1993	2005	1993	2005
Mosquera	(731)	21.728	(0,030)	2,247	0,038	0,367	0,044	0,805
Soacha	60.150	159.957	0,458	1,862	0,274	0,442	0,479	0,724
Funza	4.903	14.351	0,159	0,505	0,209	0,310	0,364	0,526
Chía	3.091	20.477	0,070	0,420	0,241	0,298	0,396	0,485
Tocancipá	281	3.453	0,048	0,474	0,111	0,185	0,341	0,464
Cota	1.324	3.667	0,161	0,443	0,199	0,249	0,383	0,437
Sibaté	3.529	6.166	0,187	0,384	0,204	0,269	0,316	0,392
Cajicá	3.153	6.778	0,168	0,343	0,177	0,207	0,382	0,381
Madrid	3.194	7.073	0,114	0,215	0,171	0,182	0,381	0,367
Bojacá	(563)	275	(0,124)	0,039	0,110	0,142	0,244	0,316
Gachancipá	3.529	395	0,187	0,084	0,204	0,119	0,316	0,300
Sopó	(819)	1.488	(0,070)	0,112	0,114	0,157	0,234	0,282
Tenjo	(605)	1.059	(0,038)	0,077	0,109	0,182	0,195	0,263
Tabio	(1058)	1.436	(0,076)	0,108	0,114	0,155	0,182	0,260
La Calera	(1.647)	1.556	(0,067)	0,080	0,132	0,207	0,175	0,256
Facatativá	(5.341)	463	(0,070)	0,005	0,130	0,132	0,224	0,221
Zipaquirá	(9.141)	(2.548)	(0,121)	(0,025)	0,069	0,102	0,107	0,148
Subachoque	(3.351)	(1.952)	(0,163)	(0,131)	0,098	0,084	0,176	0,114
Total Sabana	60.461	245.822	0,095	0,046	0,188	0,291	0,285	0,647
Resto de Cundinamarca	(501.214)	(410.662)	(0,304)	(0,259)	0,056	0,070	0,094	0,111
Resto del País	(1.479.731)	(1.545.249)	(0,048)	(0,046)	0,009	0,011	0,089	0,094

Fuente: Jaramillo y Alfonso (2001) para 1993, y cálculos del autor con base en *Estadísticas poblacionales* del DANE para 2005.

La primera constatación estadística de tal profundización se encuentra en la tabla 3. Si en 1993 había nueve municipios cuyo crecimiento poblacional mantenía cierta autonomía de la interacción poblacional con Bogotá, los resultados de 2005 indican que ahora el crecimiento poblacional de 17 de los municipios sabaneros, con excepción de Zipaquirá y de Subachoque, es inducido positivamente por la interacción con la capital. Los

cambios de residencia permanente de los hogares que están en la base de la explicación del comportamiento de ese saldo migratorio que se explica por la Sabana han ocurrido en medio de turbulencias que, en el plano económico, condujeron al sistema a una aguda crisis económica que tocó fondo en 1999 y, en el político, al recrudecimiento del conflicto interno colombiano. El anuncio de “metropolización de la guerra” por las FARC y la aparición de otros movimientos armados ilegales de ultraderecha en el territorio cundinamarqués detonaron, sin duda, parte de esos movimientos. Pero lo excepcional de la profundización de la metropolización Bogotá-Sabana es que ha acontecido aún en contra de la persistencia de políticas nacionales y regionales desconcentracionistas.

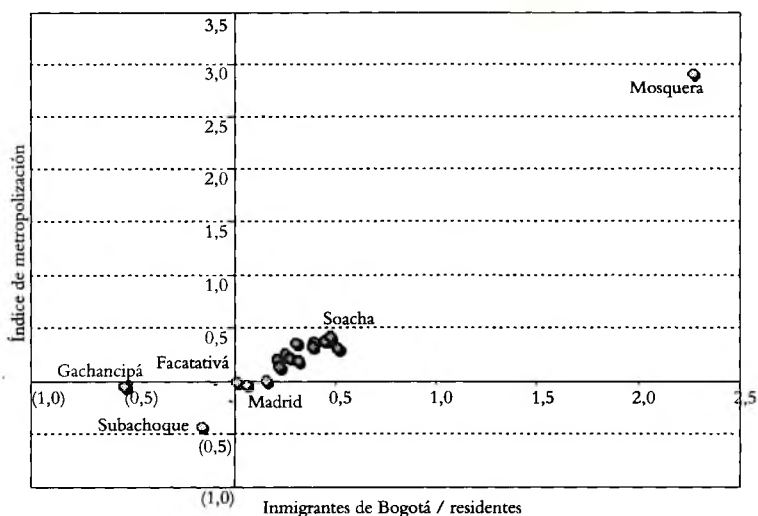
Nótese, en segundo lugar, que la incidencia migratoria bogotana es de diferente calado lo que implica que, por fuerza de tal heterogeneidad, las tasas de crecimiento poblacional del ámbito metropolitano bogotano divergen notoriamente. Los principales vectores de expansión territorial son Mosquera y Soacha en los que la población autóctona prácticamente es doblada por la magnitud del saldo migratorio con Bogotá. La diversificación económica del primero y la tradición monoclasista del segundo son los principales rasgos de conurbaciones que indican la orientación territorial de la expansión de la metrópoli, siendo las conurbaciones Mosquera-Funza-Madrid por el occidente, la de Soacha-Sibaté por el sur y la de Chía-Cajicá-Cota, las agrupaciones territoriales en las que los mercados inmobiliarios y de trabajo se han integrado de manera más veloz, siendo seguidos en jerarquía metropolitana por el corredor industrial Sopó-Tocancipá-Gachancipá.

Tratándose de la relación con los residentes en las áreas municipales, el saldo migratorio presenta, en todos los casos, un avance notable. En el caso de Soacha, Mosquera, Funza y Chía ese impacto se sitúa por encima del 30% de la población residente y, salvo Subachoque, en el resto de los municipios sabaneros el crecimiento poblacional se debe al menos en un 10% y, como máximo, en un 30% a las migraciones bogotanas. De conjunto, el índice de metropolización resume estas medidas, siendo una de sus propiedades que alcanza la unidad (Jaramillo y Alfonso, 2001: 203) cuando la unificación es completa, de manera que el valor de 0,647 que se ha estimado para 2005 indica que la metropolización Bogotá-Sabana ha recorrido ya casi 2/3 partes de su umbral teórico. Si el comporta-

miento tendencial del índice es semejante al de una función exponencial como parece que ocurre, los crecimientos venideros en el índice serán más pausados. Los resultados de la última columna de la tabla 3 permiten ordenar de manera jerárquica a los municipios de acuerdo con el nivel alcanzado por la metropolización, denotándose las diferencias estadísticas notorias entre los dos primeros municipios –Mosquera y Soacha– con los de un segundo conglomerado conformado por Chía, Funza, Tocancipá y Cota. Obsérvese, además, que las cabeceras metropolitanas más grandes localizadas en las fronteras norte y occidental de la zona metropolitana –Zipaquirá y Facatativá, respectivamente– son las que detentan el menor índice de metropolización, resultado influenciado por los mayores costos plenos de desplazamiento que enfrenta la población residente en ellos.

Puesto que el nivel alcanzado ya es elevado, es plausible pensar que la velocidad del cambio en el índice de la metropolización tienda a disminuir, esto es, a avanzar más lentamente que lo que se ha constatado hasta ahora. En la figura 1 se presenta tal velocidad estimada como la diferencia de los logaritmos que se ha correlacionado con la de la relación entre

Figura 1. Velocidad del cambio del *Índice de metropolización* y de la relación de inmigrantes de Bogotá sobre residentes en la Sabana, 2005/1993



inmigrantes de Bogotá sobre los residentes en los municipios. Como el cálculo del índice de metropolización de Mosquera en 1993 estuvo mediado por los problemas en la medición censal de las migraciones, esa subvaloración hace que ahora –2005–, cuando las estadísticas censales son de mejor calidad, el indicador y la correlación se hayan acelerado bruscamente. Pero ese mismo error de estimación permite inferir la trayectoria exponencial de un índice que parte de un bajo nivel hasta superar al del resto, situación hipotética que podrían experimentar municipios como Facatativá, Gachancipá o Subachoque, que resisten al influjo metropolitano.

Del resto, es evidente que la tendencia positiva de la correlación de la figura 1 indica la irrupción permanente de bogotanos en los ámbitos territoriales de los municipios sabaneros, situación que sugiere la ampliación de la demanda metropolitana de suelo para usos residenciales, de puestos de trabajo y de bienes públicos que faciliten la accesibilidad, habitabilidad y sociabilidad metropolitanas. Las posibilidades desconcentradoras, por su parte, se encuentran en las modificaciones a la estructura de incentivos metropolitanos que, de una u otra forma, tornen más atractivos para la residencia permanente a otros lugares de Cundinamarca y del país.

Interacciones cotidianas Bogotá-Sabana

Los movimientos poblacionales cotidianos entre Bogotá y la Sabana ascienden a 194.291 pasajeros: el 73% lo hace por razones de trabajo y el 27% restante por razones de estudio. La estadística que se presenta en la tabla 4 condensa las respuestas de los censados que no ha sido ajustada por inconsistencias surgidas de la verificación del tamaño del mercado de trabajo local o de las matrículas en cada municipio. Algunos ejercicios han resultado en un ajuste cercano al 20% de lo informado. Sin embargo, esa estadística censal en su estado original revela ciertas pautas de movilidad que se diluyen al momento de considerar las cifras ajustadas.

Tabla 4. Movimientos cotidianos de personas de los municipios de la Sabana en relación con Bogotá, 2005

Municipio	Trabajo			Educación			Total
	Origen	Destino	Saldo	Origen	Destino	Saldo	
Soacha	68.331	4.475	(63.856)	17.255	950	(16.305)	(80.161)
Mosquera	7.381	2.837	(4.544)	2.545	406	(2.139)	(6.683)
Chía	9.172	4.875	(4.297)	6.536	5.172	(1.364)	(5.661)
Funza	5.400	2.801	(2.599)	2.137	135	(2.002)	(4.601)
Zipaquirá	3.104	1.502	(1.602)	2.550	11	(2.539)	(4.141)
Facatativá	3.517	2.404	(1.113)	2.234	264	(1.970)	(3.083)
La Calera	1.734	535	(1.199)	1.127	256	(871)	(2.070)
Tabio	740	163	(577)	599	71	(528)	(1.105)
Cajicá	2.174	1.775	(399)	1.258	590	(668)	(1.067)
Sopó	572	486	(86)	637	101	(536)	(622)
Sibaté	1.726	1.431	(295)	686	462	(224)	(519)
Gachancipá	177	67	(110)	191		(191)	(301)
Bojacá	287	258	(29)	133		(133)	(162)
Madrid	1.933	3.129	1.196	1.100	57	(1.043)	153
Tocancipá	512	1.501	989	484		(484)	505
Tenjo	458	1.615	1.157	508	402	(106)	1.051
Cota	1.359	3.432	2.073	888	2.683	1.795	3.868
Total	108.577	33.286	(75.291)	40.868	11.560	(29.308)	(104.599)

Fuente: Estadísticas censales del DANE.

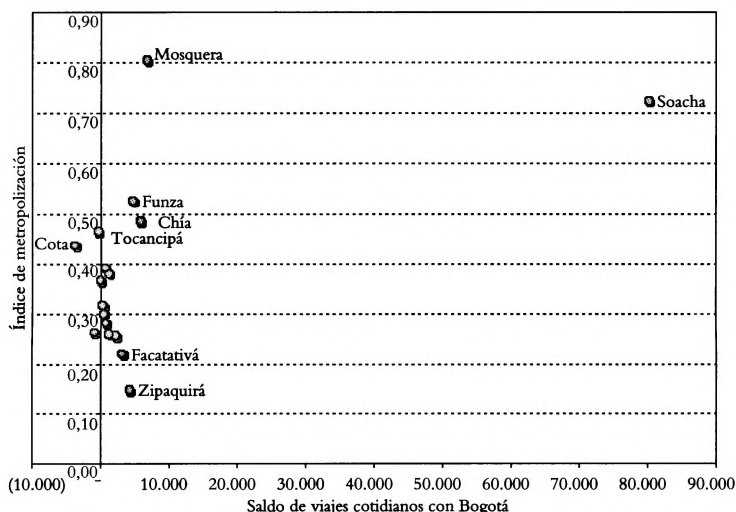
A diferencia de los movimientos estructurales de población que ya se analizaron, el tamaño y la variedad del mercado de trabajo así como las evidentes diferencias dotacionales en materia de establecimientos educativos, hacen que los municipios “pierdan” en esa interacción. Pero, hay algunas excepciones. Del lado de la economía laboral metropolitana se encuentra que en Cota, Madrid, Tocancipá y Tenjo, los saldos con Bogotá son de signo positivo. Las organizaciones de industriales, la localización de zonas francas y las políticas desregulacionistas locales explican el creciente dinamismo del empleo industrial en los tres primeros, mientras que en Tenjo ciertos servicios personales son los que configuran un mercado terciario de baja jerarquía.

La trascendencia de los desplazamientos laborales cotidianos desde Soacha es innegable. Por sí solos, esos desplazamientos explican el 62,9%

de la movilidad cotidiana de toda la Sabana hacia Bogotá y el 84,8% del saldo por movilidad laboral. Puesto que Soacha se ha configurado como una conurbación monoclasista para familias de bajos ingresos, cuyo crecimiento poblacional es el más influenciado por las migraciones de hogares bogotanos, el perfil ocupacional y el nivel de ingresos guarda estrecha relación con las características socioeconómicas dominantes en el municipio. Tal vez estas sean las características dominantes de lo que algunos denominan como “municipio dormitorio” pues al menos una quinta parte de sus residentes trabajan o estudian en Bogotá.

La movilidad cotidiana de pasajeros en razón de la educación presenta una excepción en la tendencia mencionada, Cota, que es un municipio en el que se han asentado establecimientos de formación secundaria, técnica o universitaria y sedes campestres de universidades privadas para hijos de familias de ingresos elevados. El ambiente sabanero del municipio es acompañado de externalidades positivas como la exhuberancia de la floresta intertropical de clima frío, la ausencia de contaminación auditiva y la oferta de suelo suburbano apto para este tipo de actividades.

Figura 2. Saldo de viajes cotidianos con Bogotá e Índice de metropolización 2005



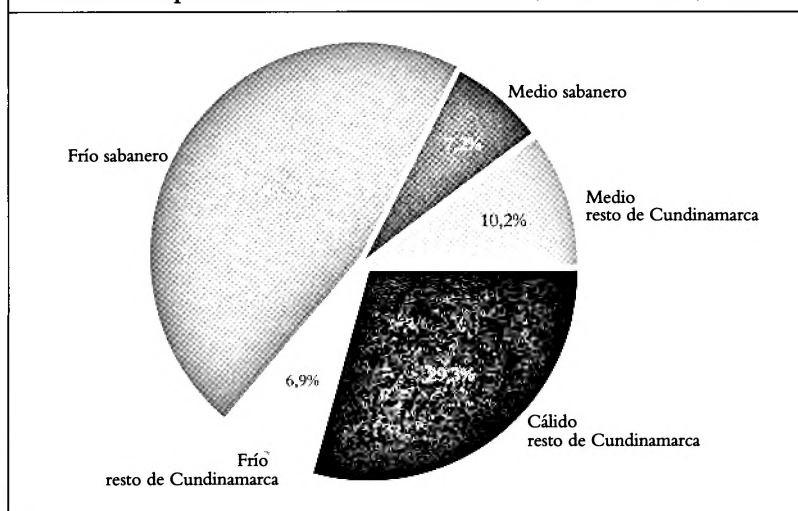
En la figura 2 se correlaciona el saldo de la movilidad cotidiana de los municipios sabaneros con Bogotá y el índice de metropolización para denotar varios hechos metropolitanos que contrastan con las iniciativas de política en curso. El principal de estos es la influencia dominante de los desplazamientos cotidianos de Soacha sobre el conjunto de la Sabana pues, en efecto, ni siquiera Mosquera que detenta el índice de metropolización más elevado alcanza al menos un 10% de la movilidad soachuna. Sin embargo, hoy por hoy se capta un mayor interés de los gobiernos nacionales, regionales y locales en el impulso al “tren de cercanías” que conectaría a Sabana occidente y a Sabana centro con Bogotá, mientras que el “Transmilenio a Soacha” se relega indefinidamente. A Soacha, además, se le ha asignado la función de recibir otras 45 mil familias de ingresos bajos como resultado de un macroproyecto de vivienda de interés social, de manera que estamos en presencia de políticas metropolitanas de amplio impacto segregacionista.

Suburbanización residencial

El uso residencial del suelo suburbano es notoriamente más ineficiente que el del urbano. ¿Es posible hacer tal comparación? Lo es, siempre y cuando los usos sean comparables. Tratándose de los usos residenciales, el suelo ocupado para la residencia principal es el que es equiparable a su par urbano, de manera que en aquel destinado a las segundas residencias dedicadas al descanso y al hedonismo metropolitano no es posible atribuirles índices de ocupación y de edificabilidad con criterios semejantes a los de la ciudad. Esta diferenciación se hace con el propósito de acercar el análisis a esa doble dimensión del uso residencial puesto que, por defecto, no está al alcance de la investigación realizar un censo de estas propiedades. El supuesto fundamental es que entre los usos residenciales, la distancia al núcleo urbano principal y la variedad de pisos térmicos, hay una correlación positiva. Unas y otras se localizan en zonas suburbanas de los municipios cundinamarqueses. En ese sentido, solo los suelos del piso térmico frío sabanero que se localizan bajo el umbral de los 55 km estarían dedicados a la primera residencia y, por consiguiente, aquellos suelos localizados por encima de tal umbral o en otro piso térmico estarían dedicados a las segundas residencias.

A los usos residenciales suburbanos les caracteriza sus bajos índices de ocupación y de edificación en relación con los que experimenta el suelo en el medio urbano. Las agrupaciones de casas en condominios y, en menor medida, la diferenciación vertical en edificios de apartamentos, son las pautas urbanísticas de un paisaje suburbano que se deforma con la irrupción residencial de los ciudadanos. En la figura 3 se presenta la distribución de 4.268,1 ha de suelo suburbano destinado para usos residenciales en Cundinamarca en 2008. La mayor proporción de suelo usado en residencias suburbanas, el 46,3%, está localizada precisamente en el piso frío de la Sabana, mientras que el restante 7,2% del medio sabanero corresponde a segundas residencias localizadas en Fusagasugá, municipio ubicado a 64 km de la capital en el piso medio sabanero próximo al Macizo del Sumapaz. La ocupación residencial en el piso frío no sabanero es un fenómeno relativamente reciente. Las áreas suburbanas de los municipios de Cogua y de Suesca son las más demandadas para estos usos en razón de la exhuberancia de su variedad ambiental que ameniza las caminatas, la práctica de algunos deportes extremos y el éxtasis contemplativo.

Figura 3. Distribución por pisos térmicos de las superficies de suelo suburbano ocupadas en condominios residenciales, Cundinamarca, 2008



Por su parte, la suburbanización con segundas residencias en el piso térmico medio cundinamarqués es un viejo anhelo de familias de estratos medios altos de la capital. En estas zonas es posible encontrar temperaturas hasta de 24 °C, siendo Silvania y la Mesa los destinos más demandados. Finalmente, la ocupación suburbana en el piso térmico cálido cundinamarqués se dirige espacialmente hacia los municipios de la provincia del Alto Magdalena, circundada por los cauces del río Magdalena y de la cuenca baja del río Bogotá, y del Tequendama. El desarrollo inmobiliario residencial suburbano en Anapoima en el Tequendama es el más dinámico de la región en tanto las innovaciones horizontales de las segundas residencias de recreo para las familias de ingresos altos de Bogotá, seguido de cerca por el de Ricaurte en el Alto Magdalena, principales destinos de fin de semana de esta clase de ciudadanos.

En lo corrido del presente siglo, como se aprecia en la tabla 4, las superficies suburbanas ocupadas con residencias se han expandido a una tasa promedio del 5,5% anual, o sea que cerca de 200,2 ha de uso agrícola se sustituyen anualmente por este tipo de usos, siendo el crecimiento del piso frío sabanero el que mayores aportes –68,8%– realiza a tal crecimiento, seguido de lejos por la demanda de piso cálido cundinamarqués –19,7%– lo que denota no solo las preferencias climáticas de los ciudadanos como la creciente diferenciación residencial en las proximidades a Bogotá, consistente con el reflujo de familias de ingresos altos hacia la conurbación en el norte.

Tabla 4. Evolución de las áreas ocupadas con condominios en zonas suburbanas de los municipios de Cundinamarca por piso térmico y localización, 2002-2008

Zona	Piso térmico	Municipios	2002	2008	Participación (%)	Aportes al crecimiento (%)
Sabana	Frío	Bojacá	77,9	77,5	1,8	(0,0)
		Cajicá	61,6	185,8	4,4	14,5
		Chía	472,3	788,2	18,5	28,6
		Cota	5,7	24,2	0,6	2,5
		Funza	3,2	77,4	1,8	17,5
		La Calera	276,3	365,2	8,6	7,2
		Madrid	6,4	6,4	0,2	(0,0)
		Mosquera	33,4	33,4	0,8	0,0
		Sopó	156,9	255,4	6,0	8,8
		Tabio	19,4	19,4	0,5	(0,0)
		Tenjo	94,6	97,1	2,3	0,2
		Tocancipá	2,5	45,5	1,1	9,3
	Zipaquirá	0,1	2,2	0,1	0,4	
Subtotal frío		1 210,4	1 977,7	46,3	68,8	
Medio	Fusagasugá	317,4	309,1	7,2	(0,6)	
Subtotal Sabana			1 527,8	2 286,8	53,6	65,4
Resto de Cundinamarca	Frío	Albán	0,5	0,5	0,0	(0,0)
		Chocontá	12,3	12,3	0,3	0,0
		Cogua	126,5	133,3	3,1	0,5
		Cucunuba	5,2	5,2	0,1	-
		Sesquilé	0,0	0,0	0,0	(0,0)
		Suesca	42,3	144,6	3,4	12,6
		Ubaté	-	0,2	0,0	n.c.
		Subtotal frío	186,8	296,2	6,9	9,7
	Medio	Anolaima	9,6	19,6	0,5	1,0
		Arbeláez	8,2	8,1	0,2	(0,0)
		El Colegio	18,0	18,2	0,4	0,0
		La Mesa	54,1	64,8	1,5	0,8
		La Vega	15,1	8,4	0,2	(0,3)
		Machetá	3,0	2,1	0,1	(0,1)
		Nocaima	0,2	25,0	0,6	8,6
		Pandi	5,6	5,6	0,1	0,0
		Quebradanegra	-	35,4	0,8	n.c.
		San Antonio del T.	5,3	5,3	0,1	(0,0)
		San Francisco	24,5	24,5	0,6	0,0
		Sasaima	28,9	36,3	0,9	0,6
		Silvania	132,0	131,9	3,1	(0,0)
		Tena	45,7	45,6	1,1	(0,0)
		Tibacuy	-	3,2	0,1	n.c.
		Subtotal medio	350,2	433,9	10,2	6,6
	Cálido	Agua de Dios	7,2	2,6	0,1	(0,2)
		Anapoima	373,8	373,8	8,8	-
		Girardot	113,8	104,0	2,4	(0,7)
		Nilo	47,1	157,6	3,7	13,5
		Apulo	200,5	194,1	4,6	(0,4)
		Ricaurte	134,8	305,1	7,2	17,7
		Tocaima	18,6	29,4	0,7	1,0
		Villeta	106,3	84,6	2,0	(1,4)
Subtotal cálido		1 002,1	1 251,2	29,3	19,7	
Subtotal Resto de Cundinamarca			1 539,1	1 981,3	46,4	35,5
Total Cundinamarca			3 066,9	4 268,1	100,0	100,0

Comentarios finales

Las relaciones de metropolización entre Bogotá y la Sabana se han profundizado durante los últimos quince años, alcanzando los umbrales y la intensidad de actividades que hacen de esta una región metropolitana de notoria influencia sobre el resto de Cundinamarca, del país y aún del área andina. La capacidad del Estado para atender las necesidades de la población son mayores que en otras zonas del país, así como la concentración de la población y de la actividad económica es un poderoso incentivo para la creación de áreas de mercado para bienes de diferente jerarquía en el consumo. Sin embargo, esto no implica necesariamente que el Estado y el mercado realicen sus tareas con la eficacia que se le pide al primero y la eficiencia que tradicionalmente se pregona del segundo. El deterioro ambiental, la persistencia en el acceso desigual a los beneficios del crecimiento y de la exclusión de los bienes públicos metropolitanos básicos, son los rasgos fundamentales de una región que se erige irradiando la segregación espacial de la escala urbana a la metropolitana.

Los resultados obtenidos en la primera parte del trabajo permiten alejarse de ciertas hipótesis hiperconcentrativas como las de la “megalópolis concentrada”, al decir del rezago de polos como Facatativá y Zipaquirá, mientras que los de la segunda parte advierten sobre los desbalances metropolitanos existentes que se recrudecerían con iniciativas de fomento a la movilidad en Sabana Occidente y Sabana Centro, sin dar cuenta de manera perentoria de las necesidades que en la materia experimentan los residentes en Soacha que cotidianamente se desplazan a Bogotá. El deterioro ambiental producido en las zonas suburbanas producido por el brazo depredador de la industria está siendo atacado ahora por el prohibicionismo nacional que acarreará unos cuantos puntos adicionales de recesión y de desempleo a la región y al país. Conciliar la recuperación de la estructura ecológica principal deteriorada con el crecimiento económico y el empleo metropolitano son desafíos impostergables para la política regional.

Dos aspectos adicionales hacen parte de esta agenda. El primero tiene que ver con la producción de suelo para usos residenciales. Mientras que en Bogotá se producen anualmente 116,2 ha de suelo edificable por el mecanismo de los planes parciales de desarrollo, en las zonas suburbanas de

Cundinamarca en proximidades a la capital de la República se ocupan 200,2 ha y, de conjunto, el suelo producido para hogares de bajos ingresos no alcanza las 20 ha. Esto viene implicando el recrudecimiento de la penuria habitacional de los pobres y la entrada de instrumentos como el subsidio a la vivienda de interés social y prioritario a su fase de inoperancia en razón de la escasez económica y física de suelo para los pobres. El cierre de los mercados de suelo para usos residenciales de familias de bajos ingresos es un signo de las prácticas de segregación impulsadas por los gobiernos locales en ausencia de mecanismo de coordinación de políticas metropolitanas. El otro tiene que ver con las prácticas desregulacionistas locales, ambientales y tributarias, que redundan en una notable disparidad de las tasas contributivas con que se trata a una actividad económica ávida de nuevas localizaciones metropolitanas. Pero el discurso de la “región libre de impuestos” reclama de otro que esté en capacidad de contrarrestarlo ante el avance de la pobreza y la exclusión que es inmanente.

Bibliografía

- Alfonso, Ó. (2001). “Pautas de localización industrial en la Sabana”. *Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Alfonso, Ó. (2002). “Bogotá y la Sabana, crecimiento e institucionalización del ordenamiento en el ámbito de la metropolización”. *La ciudad: transformaciones, retos y posibilidades*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.
- Alfonso, Ó. (2003). “Propiedad territorial e instrumentos de gestión del suelo en Cundinamarca”. *Reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 y 388 de 1997*. Bogotá: Universidad de los Andes, Colciencias, Alcaldía Mayor de Bogotá / Lincoln Institute of Land Policy / Fedevivienda.
- Alfonso, Ó. (2005). “La residencia en condominios en un ámbito metropolitano andino: la conquista del campo por los ciudadanos y el orden segmentado en la región Bogotá-Cundinamarca”. *Hacer metrópoli: la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*. Bogotá: Universidad Externado en Colombia.

- De Queiroz R., L. C. y J. Martins (2008). *Decadência das metrópoles e paraíso das cidades médias?* Río de Janeiro: Observatório das Metrópoles / IPPUR / UFRJ.
- Goerlich G., F. J. y M. Mas Ivars (2008). *Los motores de la aglomeración en España: geografía versus historia*. Documentos de trabajo 5. Valencia: Fundación BBVA / Universidad de Valencia / Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Jaramillo, S. y Ó. Alfonso (2001). “Un análisis de las relaciones de metropolización a partir de los movimientos migratorios”. *Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Orfield, M. (1999). *Grand rapids area metropolitics: a west Michigan agenda for community and stability*. Grand Rapids: MI-USA, Metropolitan Area Research Corporation, a Report to the Grand Valley Metropolitan Council.
- Zárate M., M. A. (2003). “Madrid, un modelo suprametropolitano de urbanización”. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*. Madrid: Universidad Complutense.

Anexo

Las estadísticas poblacionales

El análisis de las migraciones internas en Colombia ha estado sometido a una aguda controversia en razón de las grandes discrepancias estadísticas que se captan en las investigaciones de organizaciones de la sociedad civil y de la Iglesia sobre el desplazamiento interno en razón del conflicto armado, y las que divulgan las entidades del Estado encargadas de la atención a la población desplazada por la violencia. Por otra parte, las cifras oficiales sobre población que elabora la autoridad estadística en Colombia, como en otras latitudes del continente, están igualmente expuestas a una permanente crítica generalmente en razón de la aparente subvaloración de la población residente en los municipios colombianos. Los “mitos” de población abundan en Colombia como que en la isla de San Andrés residen más de 100 mil habitantes y que en Soacha lo hacen más de un millón. Esas controversias están motivadas, en lo fundamental, por la “envidia presupuestal” que surge de las disputas en torno a las participaciones a los entes territoriales que distribuye el nivel central de gobierno y en cuyo cálculo inciden de manera decisiva las variables poblacionales.

Los ajustes poscensales a las estadísticas, si bien son justificados por las autoridades estadísticas, no dejan de causar inconvenientes a las investigaciones realizadas durante lustros. En el trabajo reciente realizado en Colombia orientado a la consolidación de las estadísticas poblacionales, la autoridad estadística optó por ajustar los resultados del censo de 1993 en cerca del 11% en razón de un aparente subregistro que torna incomparables las series poblacionales realizadas con anterioridad, de manera que buena parte de los resultados de los análisis realizados durante los últimos quince años han quedado automáticamente en duda, lo que implica que vuelvan a ser realizados pero ello representa incurrir en un costo social muy elevado para el país.

Estas limitaciones no pueden inhibir la investigación, pero se han de realizar algunas precisiones para precisar el alcance de los resultados estadísticos. En este trabajo nos enfrentamos, en primer lugar, al notable subregistro de las estadísticas sobre migraciones de toda la vida en el ope-

rativo censal realizado en el municipio de Mosquera en 1993 que, en el trabajo precedente que sirve de referencia (Jaramillo y Alfonso, 2001: 199) ya fue advertido. De otra parte, El Rosal fue segregado de Subacho y elevado a la categoría de municipio con posterioridad al censo de 1993, razón por la que no es posible tener una referencia precisa de sus variables poblacionales para esa fecha.

Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado

Nicolás Cuervo*
Samuel Jaramillo**

Como en otras ciudades latinoamericanas, en Bogotá durante mucho tiempo en materia de política de vivienda se ha intentado alcanzar dos objetivos que no son fácilmente conciliables: de una parte se pretende combatir la penuria habitacional, que es muy severa, particularmente en los grupos de menores ingresos, y que está asociada, entre otros determinantes, a la acentuada pobreza de esas capas y a la fuerte expansión de estas necesidades, concomitante con la celeridad del crecimiento poblacional de la ciudad; de otra parte se busca promover la construcción de vivienda como una rama productiva, que contribuya a la riqueza en general, que ofrezca oportunidades de empleo y que dinamice otros sectores económicos. Las peculiaridades de la lógica económica capitalista inhiben que esto se pueda resolver fácilmente por la vía que parece más simple al sentido común: si se quiere aumentar la actividad constructora de vivienda y se necesitan urgentemente viviendas para los más pobres, Perogrullo nos indicaría que lo que hay que hacer es construir más vi-viendas para los más necesitados.

Las leyes del mercado hacen otras exigencias: quienes más necesitan casas no las tienen precisamente porque no pueden pagarlas, e incluso promover la producción de vivienda para la demanda solvente exige tener en cuenta aspectos complejos relativos a las rentabilidades comparativas con otras inversiones, a prácticas especulativas que desvían la iniciativa empresarial hacia operaciones no productivas, a la creación de sistemas financieros intrincados que se adapten a las particulares condicio-

* Economista. Docente e investigador en la Universidad Autónoma de Manizales. Docente de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: nicolas.cuervo@gmail.com

** Economista y Urbanista. Profesor titular en la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes e investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) de la misma universidad. Correo electrónico: ejaramil@uniandes.edu.co

nes de producción y de circulación de esta mercancía paradójica que es la vivienda en la economía de mercado. Y lo más inesperado es que con mayor frecuencia esta lógica económica conduce a dicotomizar las estrategias en estas dos orillas de la política: conocemos los resultados muy irritantes desde cierto punto de vista de auges sostenidos y espectaculares de producción inmobiliaria de lujos estrambóticos, al lado de penalidades sin cuento en materia habitacional de amplios sectores de los habitantes de nuestras ciudades.

Durante prácticamente todo el siglo XX en Bogotá en particular, y en Colombia en general, se han puesto en práctica políticas sucesivas que se han propuesto alcanzar este doble objetivo, con diversos énfasis y acudiendo a diferentes lógicas: sus logros también han sido variados y lo cierto es que podría decirse que se dista mucho de haber alcanzado una situación plenamente satisfactoria: la penuria de vivienda sigue siendo muy considerable, una porción muy importante de la población debe acudir a los procedimientos primitivos y onerosos de la autoconstrucción ilegal y la estructura productiva de espacio construido sigue sin desarrollarse plenamente, en buena parte consistente en procesos no empresariales, y con muchas limitaciones en términos de productividad y eficiencia.

Este texto pretende hacer una primera revisión de lo que ha sido el más reciente de estos intentos de enrumbar el sector de producción de vivienda en nuestro país, que podríamos denominar como liberal, pues efectivamente hace parte de las reformas neoliberales que en Colombia se echaron a andar ya de manera decidida a comienzos de los años noventa. Sus ejes fundamentales han sido dos: a) La introducción, en el plano nacional, de un sistema financiero de “multibanca” que liquidó las bancas especializadas y que, en el caso de la vivienda, dislocó un muy interesante sistema que operaba de manera exclusiva para el sector. b) La eliminación en materia de vivienda social de un promotor estatal que había operado por cincuenta años y su reemplazo por un sistema de subsidios al consumidor. Ambas medidas son de clara raigambre liberal que juegan todas sus cartas a que el libre funcionamiento del mercado conduzca a los objetivos buscados o declarados. Ya casi dos décadas de operación de esta nueva estrategia parecen ser un plazo prudente para preguntarnos cuáles son los alcances y las potencialidades de esta manera de actuar. Lo haremos aquí refiriéndonos a Bogotá, aunque hay que advertir que el grue-

so de los instrumentos avanzados son del orden nacional. El gobierno municipal solo tiene posibilidades limitadas de acción al respecto. No todos los alcaldes en este último período coinciden con la óptica gubernamental nacional en este campo, y de manera parcial han comenzado a utilizar otros resortes administrativos que ofrecen otras piezas de la legislación nacional. Pero esto es algo incipiente.

La situación previa a las reformas¹

El sistema UPAC

Ocupémonos inicialmente de las reformas introducidas en el sistema financiero y, para comprenderlas, echemos un rápido vistazo a lo que estaba vigente en su momento.

Hemos dicho que el sector de la construcción contaba con un interesante sistema financiero propio de la rama. Había sido puesto en operación a finales de 1972 y tenía dos rasgos importantes. El primero de ellos consistía en un dispositivo de indexación, que implicaba que tanto los depósitos de los ahorradores como las obligaciones de los deudores se contabilizaban en una unidad que iba actualizándose con el ritmo de la inflación. De allí proviene el nombre con el cual se le conoció: sistema UPAC, por las siglas de esta unidad de cuenta, Unidad de Poder Adquisitivo Constante. Esta indexación tenía dos propósitos, muy apreciados en un entorno en el cual la tasa de inflación era ya muy considerable, con un nivel promedio de alrededor del 25% anual y con bastantes oscilaciones. El primero era garantizar a los ahorradores un rendimiento positivo real en sus depósitos, pues el sistema anterior al cual el UPAC reemplazó, que se pactaba con tasas de interés nominales, con frecuencia desembocaba en rendimientos reales negativos para los ahorradores. Con la indexación se intentaba que los ahorradores volvieran a depositar sus fondos en los bancos, de los cuales se habían ido retirando. El segundo objetivo de la indexación era racionalizar el desempeño de los préstamos de largo plazo, los

1 Para el análisis general de la estructura de producción de vivienda previa al período analizado, nos basamos fundamentalmente en Jaramillo (1980); Jaramillo (1985); y Jaramillo (1993).

cuales, cuando se determinaban con tasas nominales de interés fijas, con la aceleración de la inflación erosionaban los pagos del deudor de tal manera que al cabo de unos años se pagaban sumas irrisorias por estos préstamos. Esta era una fuente de serios desequilibrios para las entidades prestatarias de largo plazo: la indexación les garantizaba a la estabilidad del valor real de las obligaciones de largo plazo.

Un segundo rasgo importante de este sistema, que no siempre se destaca lo suficiente y que fue una novedad con respecto al esquema anterior, fue el hecho de que se privatizó la canalización del ahorro: el sistema anterior tenía como eje un banco estatal, el Banco Central Hipotecario. En el sistema UPAC las funciones de canalizar el ahorro y de colocar los préstamos fueron encomendadas a unas entidades financieras especializadas pero de carácter privado que fueron denominadas Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV). Se trataba ya de un paso hacia una lógica más liberal y menos intervencionista.

El sistema contaba además con una caja de compensación, una cuenta en el banco central (el Banco de la República en Colombia) que tenía como fin superar eventuales crisis de iliquidez, pues los fondos se captaban a corto término, pero se colocaban con plazos hasta de quince años. Los fondos de esta caja eran encajes de las mismas CAV y eventualmente aportes del mismo Banco de la República.

Ahora bien, el punto crucial de este sistema era el siguiente: a las CAV se les otorgó el privilegio de que eran las únicas entidades financieras que otorgaban al ahorrador común de manera simultánea atractivos de liquidez y de rendimiento nominal. En otras opciones, si el ahorrador requería la disponibilidad inmediata de sus ahorros, debía someterse a una rentabilidad nominal nula, como en las cuentas corrientes de los bancos. Si quería un rendimiento financiero substancial, debía dejar sus fondos en poder de los bancos por un largo tiempo, como en los Certificados de Depósitos a Término y otros papeles. El ahorrador en UPAC podía disponer de sus fondos en cualquier momento y de todas maneras recibir la indexación, que era una remuneración al menos nominal de sus depósitos, a veces de magnitud importante, cuando la inflación era alta.

Este privilegio del sistema UPAC atrajo un volumen considerable de ahorro que, por disposición legal, debía destinarse al sector de la construcción rompiendo la tendencia anterior de escasez de fondos para la rama.

Y tuvo un efecto inesperado que no estaba en los planes de sus diseñadores, pero que tuvo una enorme importancia. En el curso de su gestión, por consideraciones macroeconómicas y monetarias, en algunos períodos se decidió, en cierta manera traicionando el espíritu original del sistema, restringir la indexación a niveles inferiores a la inflación.² Esto quería decir que el ahorrador, otra vez, podía eventualmente tener remuneraciones reales negativas. Se pensó que esto iba a provocar una desbandada de depositantes y que el sistema colapsaría. No ocurrió así: este privilegio de liquidez y rendimiento nominal positivo, aún con eventuales rendimientos reales negativos, fue suficiente atractivo para un número muy importante de ahorradores que en realidad no tenían muchas otras opciones financieras que les dieran algún rendimiento positivo aunque fuera solamente nominal, y el sistema se estabilizó con un nivel de fondos apreciable.

Se desembocó así en una situación muy excepcional, difícil de obtener y muy favorable: el sistema podía disponer de fondos considerables y muy baratos (eventualmente con tasas reales negativas, como se ha dicho) y sin que mediase ningún subsidio estatal: el subsidio lo otorgaban realmente los ahorradores. La tasa de captación era inferior a la de los demás mercados financieros, y relativamente independiente de sus oscilaciones. De vez en cuando los usuarios del sistema podían disfrutar de tasas activas relativamente bajas, a pesar de que el costo de intermediación en el sistema bancario colombiano ha sido tradicionalmente muy alto. Aunque en la imaginación popular el sistema UPAC pasó a ser sinónimo de usura y de intereses leoninos, lo cierto es que las cifras muestran que los intereses que pagaron los deudores no fueron tan elevados como los del resto del mercado.

Una consecuencia de lo anterior que subrayamos es la estabilidad de la que disfrutó este dispositivo que le permitió superar incólume varias coyunturas críticas del sistema financiero como un todo, y que contrasta con la suerte de otros sistemas indexados similares en otros países latinoamericanos que colapsaron en esta época. Por esta lógica inesperada que hemos descrito, el UPAC tenía una cierta autonomía con respecto a fluctuaciones coyunturales exageradas de la tasa de interés general. Y de otro lado, una vez contraído el préstamo, su evolución para el deudor tenía una

2 Para una cronología y análisis de la evolución del UPAC, ver Echeverri, García y Pineda (1999).

cierta previsibilidad que no se alejaba demasiado del curso de sus ingresos y del precio del inmueble adquirido, lo que defendió al sistema de *impasses* de solvencia debido a contracción de ingresos y desempleo o a aceleraciones de la inflación.

El UPAC, sin embargo, tuvo otras consecuencias menos evidentes, algunas de ellas no tan felices. La financiación de vivienda se concentró los sectores más altos de la demanda y moldeó la estructura de producción que desde entonces tiene un fuerte sesgo hacia la vivienda de lujo. El mismo diseño del sistema preveía esto pues se estimaba que existía una amplia demanda solvente insatisfecha por falta de financiación, y aunque esta última se amplió, fue posible imponer precios muy elevados que, unidos a los intereses relativamente bajos, aseguraban altos niveles de rentabilidad para la promoción en este segmento. La privatización de las CAV, que hizo que los grandes grupos financieros articularan la captación de ahorros con la promoción, hizo posible el acceso discriminado a estos magníficos negocios a las empresas promotoras ligadas a estos grupos: su ritmo de acumulación fue espectacular y por primera vez se evidenció una notable tendencia hacia la concentración de capital en la rama. Estas empresas que se volvieron gigantescas en muy poco tiempo, se especializaron en la vivienda de lujo, con una organización empresarial muy endeble y con muy pocas preocupaciones por progresos en eficiencia y productividad, pues operaban en un mercado protegido y especulativo.

La vivienda alcanzó precios muy elevados, pero no tanto por el efecto de la indexación, sino por el carácter semimonopólico del mercado. Estos altos precios se transmitieron a la producción de vivienda de grupos medios, pues los promotores solo producían en estos estratos si mantenían la rentabilidad del sector de vivienda de lujo. El volumen de producción tuvo un incremento inicial, pero se mantuvo en un nivel más o menos estacionario. Esto no era incompatible con sendas de acumulación muy veloces de ciertas empresas por las dos razones siguientes: una parte de este crecimiento de los grandes promotores se dio por la eliminación de los productores pequeños que no tenían acceso privilegiado a los fondos de las CAV, y de otro lado porque el mismo sistema permitió reemplazar masivamente una forma de producción no capitalista que era muy difundida hasta el momento, la construcción por encargo. Esta modalidad en la que el usuario mandaba a construir su casa a pequeños productores

(arquitectos, constructores) fue barrida con la introducción del UPAC, pues las CAV, ligadas a las grandes empresas promotoras no prestaba para este tipo de operaciones.

Una última incidencia, pero desde luego, decisiva del sistema: la promoción privada, si difícilmente producía para sectores de ingresos medios, no producía prácticamente nada para los grupos populares.

La promoción estatal de vivienda social

Precisamente para atender este frente del suministro de vivienda para los sectores de población de menores ingresos que estaban excluidos de la producción de vivienda formal, financiada en lo fundamental por el UPAC, en Colombia y en Bogotá se había continuado con una larga tradición de cerca de cincuenta años, que consistía en producir vivienda para estos grupos a través de promotores oficiales.

El más importante de ellos fue el Instituto de Crédito Territorial (ICT), organismo del orden nacional, que funcionó desde la década de los años cuarenta y cuya misión era producir vivienda para sectores desfavorecidos. Sus fondos provenían de asignaciones del presupuesto nacional, de la recuperación de los préstamos que otorgaba a sus usuarios (pues las viviendas que producía eran vendidas y a crédito, aunque con condiciones muy favorables) y además, con variaciones según la época, con préstamos externos e internos, algunos de estos últimos de manera obligatoria, pero que el ICT debía reembolsar. Las viviendas eran asignadas mercantilmente a sus beneficiarios con dos tipos de subsidios que en general eran implícitos: aunque el ICT no funcionaba a pérdida, cobraba precios mucho más bajos que los que cobrarían oferentes privados por esos inmuebles; de otro lado, estos adjudicatarios gozaban de una financiación a largo plazo para pagar estas viviendas, ofrecida por el mismo ICT con tasas también inferiores a las del mercado.

La función del ICT era la de promotor, de tal manera que subcontrataba lo que era propiamente la producción con empresas constructoras privadas. Incluso operó con esquemas de asociación con empresas privadas para la promoción misma.

El volumen de las actividades del ICT fue muy oscilante, pero en general llegó a ser muy significativo. En Bogotá este instituto produjo entre el 30% y el 40% de las viviendas construidas legalmente en la ciudad según la época, entre el 15% y el 20% del total de viviendas construidas, y en momentos excepcionales, como a comienzos de los años sesenta, dentro del programa de cooperación norteamericana de la Alianza para el Progreso, se hicieron operaciones aún más ambiciosas como la de Ciudad Kennedy que implicó el desarrollo de lo que es hoy una porción importante de ciudad.

En Bogotá operaron otros promotores estatales de menor talla, pero con una lógica similar. La Caja de Vivienda Popular (CVP), del orden distrital (municipal) que inicialmente atendía a los empleados de la municipalidad. A finales de los años setenta, y dado que por decisión política el ICT limitó sus operaciones en Bogotá en beneficio de otras localidades, la CVP con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo ejecutó un proyecto de vivienda popular de envergadura, denominado Ciudad Bolívar, bajo la modalidad de desarrollo progresivo, es decir, de autoconstrucción dirigida. Otros operadores menores como la Caja de Vivienda Militar promovía viviendas para los integrantes de las fuerzas militares, y el Fondo Nacional del Ahorro se orientaba hacia los trabajadores oficiales (Jaramillo, 1992).

Varios reproches se le hacían a este sistema y al ICT en especial. El principal de ellos es que, pese a los esfuerzos y a las realizaciones innegables de esos operadores estatales, lo cierto es que su acción fue insuficiente para cumplir las necesidades de una parte importante de la población que tampoco encontraba respuestas satisfactorias en la promoción formal y la construcción por encargo legal. Se señalaba que los promotores oficiales tenían dificultades especiales para llegar hasta los más pobres de los pobres, los cuales no tenían posibilidades de disfrutar de los subsidios que estas entidades ofrecían pues sus ingresos muy limitados y, con frecuencia, irregulares no les permitían responder por deudas en planes hipotecarios formales. Es claro que parte de estas insuficiencias debían atribuirse a la limitación en los fondos de los que disponían estas entidades oficiales de vivienda social, pero también existía la sospecha de que esto estaba agravado por graves ineficiencias en su gestión, por excesos burocráticos, e incluso por problemas de corrupción.

Lo cierto es que algunas cifras de comienzos de los años noventa nos muestran que para Bogotá las condiciones en materia de vivienda estaban lejos de ser satisfactorias. Entre 1973 y 1993, el 20% de las viviendas producidas en ese lapso fueron generadas a través de la autoconstrucción. Aún con el concurso de esta forma de producción irregular y precaria, en 1993 y según cifras oficiales, se considera que el 43% de los hogares bogotanos estaba en una situación habitacional catalogada como deficitaria.

La transición hacia una nueva política: el Plan de vivienda sin cuota inicial, de 1982-1986

Tal vez este estado de cosas y el indudable cambio en las ideas predominantes con respecto al manejo de los asuntos estatales que se vivía en el momento con la proliferación de las ideas neoliberales hubieran sido suficientes para dar un golpe de timón en la política de vivienda en Colombia y en Bogotá. Pero vale la pena hacer una breve alusión a una controvertida experiencia que se vivió a finales del período anterior, cuya percepción fue decisiva en la configuración de las nuevas formas de acción (Jaramillo, 1985).

En 1982, el Gobierno nacional de la época presidido por Belisario Betancur se propuso hacer un gran esfuerzo, bajo el esquema institucional que hemos visto, para acometer simultáneamente los objetivos de incrementar de manera decisiva la oferta de vivienda social y estimular la actividad productiva de la rama de la construcción. El sector promotor de vivienda atravesaba un período crítico pues, y esto se volverá endémico en esta rama, la especialización en la vivienda de lujo termina por saturar esta sección de la demanda. La economía como un todo estaba en una fase de marasmo y se pensó que una aceleración en la construcción podía reactivar la actividad económica general. Las condiciones de vivienda de los más pobres se habían agravado y esto se manifestaba ya políticamente.

El Gobierno diseñó un plan muy ambicioso que incluía una substancial ampliación de la financiación estatal del ICT que prácticamente duplicaba su escala de operación. Se intentó que, ya que la esfera alta de la demanda estaba saturada, los promotores privados experimentaran en este mercado de la vivienda popular y utilizaran los recursos del UPAC

para este propósito. Para ello se hicieron algunas reformas en ese sistema que daba incentivos a los inversionistas y también se les exigía ciertos compromisos de colocación de cartera en este segmento a las CAV. El nombre del plan viene de la iniciativa de crear para los más pobres esquemas de financiación que no exigieran un pago inicial de consideración, requisito especialmente difícil de cumplir para ciertos hogares.

Este programa tuvo sin embargo muchos tropiezos en su ejecución. El más importante de ellos tuvo que ver con un forcejeo muy desgastante del Gobierno con los banqueros y los promotores privados. Estos últimos nunca habían operado en esta faja de la demanda y estaban mal adaptados para hacerlo. Pretendieron que el Gobierno asumiera todos los riesgos y que les garantizara márgenes similares de rentabilidad a los que estaban acostumbrados en la vivienda de lujo. Llegaron hasta realizar una huelga de inversiones para presionar por mejores condiciones para ellos. El Gobierno, que tenía compromisos macroeconómicos importantes en esta operación, tomó una decisión muy arriesgada: tomó los depósitos en UPAC que los banqueros no querían prestar ni los promotores utilizar y se los trasladó al ICT para que los invirtiera en vivienda popular. El impacto sobre la gestión del ICT, que ya estaba sometido a una gran tensión, fue mayúsculo pues implicó más que triplicar su operación de un año para otro.

En este trance tan difícil los directivos de este organismo cometieron muchos errores de planeación, se produjo en lugares en que la demanda no existía (el ICT nunca tuvo problemas de demanda y no tenía experiencia en su gestión) algunos programas fueron de mala calidad constructiva, y lo más importante, se encontró con que muchos beneficiarios en realidad no tenían como pagar sus casas, aún en condiciones muy favorables. La cartera del ICT, que siempre fue muy buena, sufrió una estampida de no pago que fracturó su estructura financiera. En medio de esta coyuntura, el Gobierno entró en serias dificultades fiscales y tuvo muchos problemas para cumplir con sus compromisos. Finalmente se llegó a un acuerdo con los agentes privados y se produjeron más viviendas populares que nunca. Pero el efecto sobre el ICT fue muy severo.

Aunque como puede verse esta fue una coyuntura compleja con logros y fracasos, y con responsabilidades en estos últimos de varios actores, incluyendo los agentes privados, con problemas que podrían ser solu-

cionables con tiempo y voluntad, y algunos de naturaleza fortuita, la lectura neoliberal de este episodio fue muy simple y contundente: la raíz de estas dificultades radicaba en la naturaleza estatal del ICT que lo hacía intrínsecamente ineficaz y que debía ser reemplazado.

Las reformas liberales

La reforma del sistema financiero

En 1990, mediante la Ley 45 de ese año, se reformó el sistema financiero del país, que de “bancas especializadas” pasa a ser de “multibanca” o de “espacio bancario único”. No fue una medida tomada de manera particular para el sector de vivienda, se trató de un dispositivo general, pero tendrá grandes repercusiones en el sector. Su contenido es muy sencillo y asimismo su justificación. Consiste en homogeneizar la operación de todas las unidades bancarias y eliminar toda prohibición o privilegio de algunas de ellas de tal manera que todas compitan en igualdad de condiciones en un espacio único. La justificación es que precisamente esta competencia determinará la asignación de fondos entre proyectos y sectores. Es esperable que los banqueros dirijan sus fondos donde obtengan mayores intereses. Igualmente los tomadores de estos préstamos estarán dispuestos a pagar mayores intereses allí donde obtengan mayores rentabilidades en sus proyectos. Y se confía en que estas magnitudes de intereses y de rentabilidades reflejen la mejor asignación técnica de estos fondos. De esta manera, la operación del mercado garantiza el mejor uso posible de esos recursos particularmente escasos en países en desarrollo.

Para las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, de una parte, esto implicó el levantamiento de ciertas restricciones: de ahora en adelante podían, como cualquier otra entidad financiera, adquirir bonos estatales y manejar divisas, algo que tenían prohibido. Pero de manera consecuente las otras entidades bancarias podían ahora otorgar préstamos hipotecarios.

Sin embargo, lo más importante fue lo siguiente: con el nuevo régimen cualquier entidad bancaria podía hacer algo que previamente solamente podían hacer las CAV, ofrecer “productos financieros” que combinaran liquidez y rendimiento. Con esta medida en realidad las CAV se

convertían en un banco como cualquier otro y debían disputar la captación de ahorro en igualdad de condiciones con sus competidores.

Esto tuvo como una primera consecuencia que la tasa de interés general del mercado financiero de ahí en adelante operase plenamente en el sector y se perdiese la relativa autonomía que antes se disfrutaba en términos de una tasa menor y de menores oscilaciones. El efecto inmediato fue que el rendimiento que ofrecían las CAV a sus ahorradores con su mecanismo de indexación que era claramente menor que en otras opciones financieras, ahora no se compensaba con ningún privilegio. Los ahorradores comenzaron a retirarse de manera acelerada y las autoridades monetarias tuvieron que introducir un cambio en su funcionamiento: se cambió la lógica del sistema, pues la indexación que antes se calculaba con respecto a la tasa de inflación, ahora se le ató a la tasa de interés general. Con esto se aumentó la tasa de captación de las CAV y se evitó su descapitalización, pero tuvo una consecuencia adicional que se revelará como muy importante: con este procedimiento el aumento en la tasa de interés y sus eventuales fluctuaciones se los transmitió no solamente a los prestatarios nuevos de UPAC, sino al gran volumen de compradores de vivienda que tenían deudas hipotecarias con las CAV y que ahora debían responder por ellas en condiciones muy diferentes a las que regían cuando las contrajeron.

La reforma del sistema de vivienda social

La Ley 003 de 1991 da vida legal a un sistema de incentivos a la vivienda social que en realidad fue una adaptación de una experiencia que se había adelantado en Chile y que aquí se adoptó de manera aún más acendradamente liberal que su modelo. Su lógica también es simple y congruente con este ideario liberal. Desde su óptica, buena parte de los recursos que el Gobierno destinaba a la vivienda popular se desperdiciaban o no llegaban a su destino por circunstancias ligadas al carácter estatal de su operador: errores técnicos, ineficiencia burocrática, corrupción, politiquería, como a su juicio se evidenció en la aventura del Plan de vivienda sin cuota inicial. Si estos esfuerzos fiscales debían hacerse porque las familias pobres tenían un ingreso tan débil que no les permitía acceder a

los productos del sector empresarial de vivienda, tenía más sentido entregar directamente a los usuarios los fondos estatales, y de esta manera, permitirles ingresar a esta demanda solvente. Con estos subsidios que les llegaban directamente desde el Estado, estas familias podrían complementar sus ahorros, acceder a un préstamo otorgado por el sector bancario comercial y obtener una vivienda en el mercado normal. Se obtendrían así varias ventajas: la competencia entre los promotores, que tendrían volúmenes importantes para gozar de economías de escala, permitiría hacer innovaciones y reducir los precios. El usuario final no tendría que someterse a decisiones tecnocráticas y recuperaría la “soberanía del consumidor”, escogiendo la opción del mercado que mejor se adaptara a sus necesidades. Los premios y sanciones del juego mercantil se encargarían de asignar los recursos de la mejor manera, promover la eficiencia y la innovación y castigar los errores.

Con la Ley referida se liquidó al Instituto de Crédito Territorial y se lo reemplazó por otro organismo, el Instituto Nacional de la Vivienda y la Reforma Urbana (INURBE) al que se le encomendó la misión principal de otorgar y administrar los subsidios. En esencia, el INURBE se ocupó de asignar los subsidios mediante un sistema de concurso en el que, mediante un puntaje, se seleccionan las familias que demuestren una mayor necesidad, procurando que el sistema fuera transparente y poco discrecional, para evitar la politiquería y la corrupción, y buscando llegar efectivamente a los más necesitados, siguiendo el criterio de esta tradición ideológica de la “focalización”. El INURBE también se encargó de seleccionar y supervisar los oferentes de viviendas cuyos productos podían ser comprados con el apoyo de los subsidios, para garantizar que las viviendas cumplieran ciertos requisitos mínimos de calidad, y desde luego, que se ofrecieran a un precio determinado. Finalmente el INURBE contrató una fiducia para administrar financieramente los recursos de los subsidios durante el período de asignación y desembolso.

De la parte de los usuarios, se espera que la familia aporte una fracción del precio de la vivienda. Las magnitudes han cambiado con el tiempo, pero en general se espera que estos ahorros lleguen a alrededor del 10% para los grupos más pobres. El monto del subsidio se aproxima al 40% para estos usuarios. Se espera que el 50% restante sea aportado a través de un préstamo hipotecario con un plazo de quince años o más, otor-

gado por un banco comercial. Estas proporciones cambian de acuerdo al nivel de ingresos de los usuarios, pues siguiendo el principio de focalización, el subsidio disminuye a medida que aumentan los ingresos de las familias.

Hacemos notar algunos rasgos de estas decisiones que, como hemos dicho, aparecen especialmente doctrinarias con respecto al modelo liberal, incluso en comparación con otros países en que se introdujeron políticas similares.

La liquidación del ICT implicó prácticamente la eliminación abrupta de la promoción estatal, incluso para las viviendas de los más pobres. El sistema espera que virtualmente la totalidad de esta producción sea desarrollada por promotores privados. Más tarde se va a vincular al sistema unos agentes de naturaleza peculiar, privados pero no propiamente empresariales, las Cajas de Compensación Familiar, que se explicarán más adelante.

Esta misma decisión implicó la eliminación de una línea de financiación especial para los usuarios de la vivienda social, que antes proveía el ICT. En el nuevo sistema se espera que estos préstamos sean ofrecidos por la banca comercial con sus condiciones normales.

Prácticamente desaparecen las ayudas para las familias de ingresos medios. El subsidio solamente es otorgable a familias con un máximo de cuatro salarios mínimos.

Nominalmente, el sistema contempla el concurso de los municipios para complementar estos programas, como aportes de terrenos e incluso de recursos fiscales para complementar los subsidios nominales. Esto nunca estuvo muy bien reglamentado y ha sido difícil de convertir en realidad, salvo en las grandes ciudades.

Más adelante, como hemos dicho, se vinculó al sistema a las Cajas de Compensación Familiar. Estos organismos tienen un estatuto especial. En el régimen laboral colombiano se otorga a las familias de los trabajadores de menores ingresos un subsidio "familiar" (originalmente su monto estaba relacionado con el número de hijos) que pagaba el empleador. Es por lo tanto una porción del salario indirecto del trabajador. Originalmente se pagaba en efectivo al trabajador de manera directa, pero luego se crearon estos organismos, las Cajas de Compensación Familiar, que reciben y reúnen estos aportes, y con ellos prestan servicios a los trabaja-

dores a precios favorables. Tienen supermercados, colegios, droguerías, hoteles, lugares de recreación y deporte. Pues bien, el sistema de vivienda las ha articulado exigiéndoles (algo que ya algunas hacían de manera espontánea) que entre sus servicios incluyan el otorgamiento de subsidios de vivienda para sus afiliados, y que como son organismos poderosos, que desarrollen proyectos habitacionales en calidad de promotores. Los subsidios así otorgados los cuenta la administración como realizaciones del programa, pero no se trata de fondos fiscales: como se ha dicho, son una parte del salario de los trabajadores. Incidentalmente se les hace una exigencia aún más discutible: que extiendan estos subsidios a usuarios que no son sus afiliados.

Desarrollo e incidencias del programa neoliberal

Crisis del sector de la construcción y colapso del sistema financiero UPAC

Uno de los efectos más importantes del desarrollo de esta política durante estos años fue la emergencia de una profunda y prolongada crisis en el sector de producción de vivienda, la más profunda y prolongada desde que se tienen cifras sistemáticas, es decir en los últimos setenta años. El sistema financiero UPAC que hemos descrito, que como hemos dicho había sobrevivido a coyunturas muy desfavorables y a crisis bancarias generales, colapsa y debe ser liquidado. El Gobierno tiene que intervenir masivamente en una muy costosa operación de salvamento, decenas de miles de hogares perdieron sus viviendas, muchos promotores quebraron. La recuperación ha sido lenta y en ella se registran cambios profundos entre los agentes involucrados y sus prácticas.

Los primeros años de operación del nuevo sistema financiero, en que la indexación fue siendo atada de manera gradual pero creciente a la tasa de interés general, coincidieron con la introducción de otras reformas liberales generales (reducción de aranceles, liberalización comercial, privatizaciones, flexibilización laboral, entre otras) y esto, por razones inesperadas, amortiguó las incidencias estructurales de la nueva lógica. En efecto, como se ha visto en otras experiencias, en una fase inicial de un proceso de reformas liberales sobreviene un aumento súbito de la liqui-

dez y una cierta euforia inversora en nuevas opciones de acumulación. Esto hizo que la tasa general de interés permaneciera en niveles relativamente moderados en comparación con sus precedentes inmediatos. Para los usuarios del UPAC, aunque el interés que pagaban se acercaba ya a la tasa comercial, su magnitud absoluta no era tan diferente a lo que venían pagando: el costo real de los préstamos en UPAC en los últimos años de la década de los ochenta oscilaba alrededor del 6% anual real, similar a la tasa que tuvo hasta 1994, cuando ya la indexación se calculaba parcialmente con respecto a la tasa de interés general.³ De otro lado, esta liquidez excepcional generó una abrupta ampliación de la demanda, especialmente de vivienda de lujo (aunque también en otras capas de la demanda: buena parte de las indemnizaciones por despido se orientó a compra de inmuebles), lo que indujo una acentuada bonanza en el sector: en la primera mitad de los años noventa, las autorizaciones anuales de construcción legal de viviendas aumentaron en un 95%.⁴ Los préstamos hipotecarios crecieron en un 117%. Esto estuvo acompañado de un acelerado crecimiento de los precios de las viviendas que se incrementaron en este lapso en un 48% en términos reales.⁵

Sin embargo, este auge excepcional encontrará un techo a mediados de la década. Se reitera un patrón que ya venía exhibiendo la actividad del sector: después de unos años de producción frenética, orientada especialmente hacia los sectores de mayores ingresos, esta demanda termina por saturarse. Esto se refuerza con la desaceleración del crecimiento de la economía en general que comienza a dar muestras de estancamiento con la caída de los ingresos de los asalariados y la proliferación de licenciamientos. Ya en 1995 las ventas de vivienda se vuelven más difíciles y los precios que habían tenido un nivel récord comienzan a caer. A estas alturas, la gran liquidez se ha evaporado, y la tasa de interés general se eleva golpeando plenamente al sector: para 1995 el costo de los préstamos de los usuarios del UPAC se dispara al 15% en términos reales. Los primeros damnificados son los promotores que se habían endeudado mucho para aprovechar este negocio que aparecía como magnífico: al no poder vender, teniendo que pagar sus deudas con altos intereses y con los pre-

3 Superintendencia Financiera.

4 DANE.

5 CEDE-Uniandes. Observatorio del mercado del espacio construido.

cios de sus productos a la baja, muchos tuvieron que entregar a los bancos sus inmuebles inacabados y no vendidos, y muchos de ellos quebraron. Pero esto se agrava con un segundo movimiento: en los años siguientes, el Banco de la República (el Banco Central en Colombia) realizó varias operaciones para defender la tasa de cambio, que dispararon la tasa de interés, lo que a su vez se repercutió en la tasa para los deudores de UPAC, que llegó a alrededor del 20%, a lo que hay que aumentar los seguros y otros costos relacionados que son considerables. Como hemos dicho, esto no solamente afectó la demanda por nuevos créditos y nuevas viviendas, que se siguió reduciendo de forma severa, sino que impactó a los deudores hipotecarios que habían contraído sus deudas en años anteriores a tasas mucho más bajas: ahora las cuotas que debían pagar por sus saldos aumentaban de manera mucho más veloz de lo que lo hacían sus ingresos. Si a esto agregamos que es un momento en que los salarios caen, aumentan el desempleo y los despidos, se comprende que la insolvencia se difunde. Muchos deudores deben entregar las viviendas a los bancos acreedores, los cuales tienen dificultades adicionales para realizar estos activos, y las mismas ofertas de los bancos de estos inmuebles hacen descender aún más sus precios. Para muchos deudores, el precio de su vivienda, que se ha reducido, no alcanza a cubrir el saldo de su deuda hipotecaria, que se ha multiplicado, lo cual es un incentivo adicional para dejar de pagar las deudas y entregar las viviendas a sus acreedores.

La situación se agravó hasta convertirse en una verdadera crisis, que amenazó en forma alarmante la solvencia de las corporaciones de ahorro y vivienda, y con ellas la estabilidad del sistema financiero como un todo. La cartera morosa del sistema hipotecario se duplicó en términos reales entre 1994 y 1996, y para 1998 se había multiplicado por ocho. La relación entre cartera vencida y cartera bruta que hasta antes de este episodio era de alrededor del 4% en 1999 alcanza el 20%.⁶ El Gobierno intervino con una costosa operación de salvamento financiero que requirió la introducción de un muy discutido impuesto a las transacciones financieras para auxiliar el auxilio estatal a los bancos.

No paro ahí el problema. A pesar de la ayuda estatal la insolvencia de los deudores hipotecarios seguía reproduciéndose, así que varias asocia-

6 Banco de la República y Superintendencia Financiera.

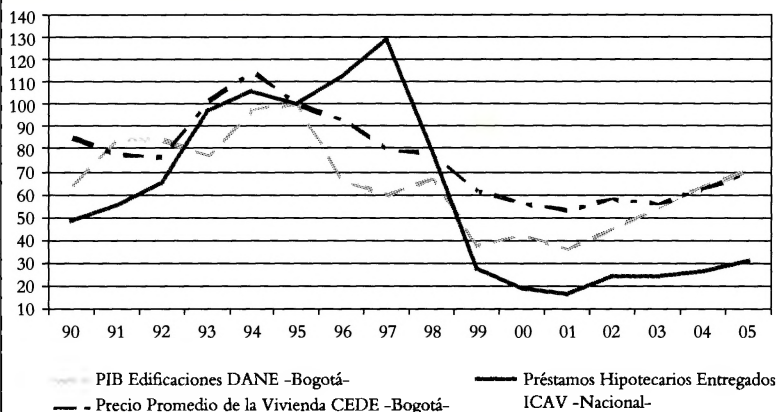
ciones de deudores acudieron a las altas cortes judiciales señalando la ilegalidad de la decisión de las autoridades monetarias de cambiar el sistema del cálculo la indexación del UPAC, que estaba regulado de manera estricta por la ley y señalando que el sistema mismo atentaba contra el derecho constitucional de los beneficiarios a la vivienda digna. En 1998 los jueces les dieron la razón en lo fundamental: estimaron que efectivamente el Banco de la República habían violado la ley al cobrar la indexación por encima del ritmo de inflación, y lo propio habían hecho los bancos al utilizar algunos esquemas de financiación que implicaban el cobro de intereses sobre intereses, y les ordenó reliquidar las deudas de sus clientes y devolver lo cobrado de más. De otro lado ordenó liquidar el sistema UPAC por atentar contra el acceso a la vivienda de sus usuarios y ordenó al gobierno a crear un sistema alternativo. Una condición para esto último fue la de establecer un límite a la tasa de interés para los préstamos de vivienda social que fuera equivalente a la tasa más baja del mercado.

Sin embargo y a pesar de estas medidas el *impasse* se prolongó durante un largo tiempo. El gobierno diseñó un sistema substitutivo al UPAC que denominó Unidad de Valor Real (UVR), y que pretendía retornar a la concepción original del UPAC: consiste en efecto en un dispositivo de indexación cuyo cálculo es estrictamente el Índice de Precios al Consumidor. Pero en el nuevo contexto de multibanca no puede operar como lo hacía el UPAC inicialmente. Además de la indexación se permite una tasa de interés complementaria, que es libre, es decir, regida por el mercado. En los años siguientes, mientras la tasa de interés general fue alta, el crédito hipotecario del UVR siguió siendo costoso y la cantidad de deudores hipotecarios insolventes continuó multiplicándose. En parte por los forcejeos jurídicos que no se resolvían en firme, y en parte por el impacto de este trance, convergieron comportamientos que confluían a un resultado muy depresivo. Los promotores que encontraban un mercado muy estrecho y tasas de interés elevadas, se mostraban reacios a invertir y, desde luego, a tomar préstamos hipotecarios. Los banqueros que habían estado al borde del descalabro tomaban muchísimas precauciones en la escogencia de sus deudores y prestaban muy poco. En especial para vivienda de ingresos bajos, estimaban que la regulación que los obligaba a ofrecer una tasa de interés limitada era impracticable y no

ofrecían préstamos en este segmento. Pero los usuarios potenciales, que tenían serias dificultades de solvencia compraban muchas menos viviendas y sobre todo se resistían a contraer préstamos hipotecarios que, tal vez con razón, consideraban muy peligrosos.

Para tener una idea de la severidad de este acontecimiento, miremos algunas cifras del desempeño del sector en Bogotá. El número de viviendas construidas bajo licencia en 2000 se redujo al 40% de lo alcanzado en 2004. En 2005, cuando ya se considera que se está en recuperación, este número apenas es el 63% de lo construido en 2004. Algo similar sucede con los precios de las viviendas: en 2001 caen al 46% de su nivel en 2004, y en 2005 apenas recuperaban un nivel del 60%. Los préstamos hipotecarios experimentan una verdadera debacle: su punto máximo fue en 1997, pues la crisis no había alcanzado sino parcialmente al grueso de los deudores hipotecarios. En 2001 habían caído a un nivel del 13%. A pesar de todos los esfuerzos y ayudas gubernamentales, en 2005 apenas alcanzaban un nivel equivalente al 23% de ocho años antes. La figura 1 ilustra estos comportamientos.

Figura 1. Comportamiento del sector inmobiliario. Índice 1995=100



Fuentes: PIB edificaciones: DANE. Cuentas departamentales.

Precio promedio de vivienda: CEDE. Observatorio del mercado del espacio construido,

Préstamos hipotecarios entregados: María Mercedes Cuellar. "¿A la vivienda quién la ronda?": 113.

La operación del sistema de subsidios a la demanda

El funcionamiento del programa de subsidios a la demanda de vivienda social ha tenido altas y bajas, sus resultados son mucho menos reconfortantes de lo que se esperaba originalmente y ha evidenciado limitaciones y contradicciones muy preocupantes.

Un primer inconveniente que ha tenido el sistema es de tipo cuantitativo. Como se ha dicho, la modalidad de esta política adoptada en Colombia es ciertamente extrema y aún más papista que en los modelos ortodoxos en los que se inspiró, e implicó que incluso para los más pobres se eliminó cualquier otro mecanismo de ayuda: se liquidó la línea de financiamiento especial para la vivienda popular y se cerraron los promotores oficiales de vivienda social. Se esperaba que con el solo subsidio, las familias más pobres pudieran incorporarse plenamente a la demanda solvente de la promoción privada. Esto se ha revelado como una expectativa excesiva, o al menos no compatible con el esfuerzo fiscal que el Estado ha estado dispuesto a hacer en este rubro. El monto individual de los subsidios y la suma global que se ha orientado a este fin son insuficientes para lograr esta incorporación. En los primeros años de operación del sistema, se evidenció que las familias más pobres, aquellas que tienen ingresos hasta dos salarios mínimos (en Bogotá llegan a casi el 20% de la población) con el subsidio, que originalmente tenía un monto de alrededor de US \$ 2.500, son incapaces de comprar la vivienda más barata producida por empresarios normales (Montero, 2006); no tienen capacidad de aportar el ahorro inicial ni de pagar la cuota hipotecaria periódica del préstamo complementario. En el rango de ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos se encontró un problema importante: en general, aún si estas familias pueden completar la cuota inicial, la obtención de un préstamo con la banca privada es muy difícil. Los banqueros argumentan que los préstamos para vivienda social son poco atractivos para la banca comercial y espontáneamente cobrarían por ellos una tasa mayor que la que exigen al resto de su cartera: esto porque dichos préstamos son pequeños, con costos de administración mayores y con riesgos más altos. La exigencia legal de aplicar a estos préstamos una tasa incluso inferior al promedio hace que los bancos estén muy poco dispuestos a otorgar estos préstamos si tienen otra opción, y si no existe alguna exigencia especial o

algún incentivo para hacerlo. Adicionalmente las familias cuya actividad laboral es informal (más de la mitad de la fuerza laboral colombiana está en esta situación) enfrentan una dificultad adicional: incluso si la magnitud de sus ingresos no es tan baja, dado que tiende a ser fluctuante y no siempre se puede respaldar o registrar legalmente su percepción, esto les impide aspirar a un préstamo normal, pues su condición se torna incompatible con las prácticas que tradicionalmente tienen los bancos para escoger sus beneficiarios en la demanda solvente.

Esto ha conducido a situaciones muy paradójicas. Muchas familias que después de recorrer el proceso de selección, que contra toda expectativa es intrincado y dispendioso, y finalmente logran que se les asigne un subsidio, se ven obligadas a renunciar a él, pues no obtienen el préstamo complementario (existe otras razones que explicaremos más adelante). Esto no es algo marginal: ha habido momento en que esto llega al 50% de los créditos asignados, y en general oscila entre el 20% y el 30%, a pesar de las medidas que se han tomado para superar este *impasse*.

Existen otras razones que desalientan la postulación misma a este programa de subsidios, aún entre grupos muy necesitados. Ya se ha dicho que contra lo esperado, este sistema que tiene más mercado, tiene trámites interminables, costosos en términos de tiempo y de recursos para estas familias, y a menudo suponen hábitos y nociones culturales que son muy extraños para estos grupos. Incluso hay componentes que tienen lógicas contradictorias: para cumplir con los propósitos de “focalización” los aspirantes a estas ayudas deben mostrar que las necesitan de manera aguda y por lo tanto deben mostrar que sus recursos son muy limitados. Pero para obtener el crédito deben demostrar lo opuesto, que sí tienen recursos y que pueden responder por estas obligaciones. También contrariando uno de los argumentos que más se enarbolaron en su momento sus defensores se evidenció que por sí solo el nuevo sistema no era de ninguna manera inmune a la manipulación política y a la corrupción, de lo que se sindicaba al ICT por su carácter estatal. Al contrario, los subsidios a los demandantes son percibidos como un pago gratuito y conmensurable, que quien lo otorga puede en ciertas circunstancias capturar del beneficiario, y algo similar puede decirse de la calificación de los proyectos ofrecidos por los promotores. Así como formalmente los mecanismos de asignación del ICT excluían el favoritismo, pero en la prác-

tica había trasgresiones muy frecuentes, algo similar ocurrió con los dispositivos de asignación del INURBE, incluso de manera más aguda: dos de los directores nacionales de este organismo han sido procesados por corrupción y malas prácticas administrativas, y sobre todo en algunas regiones este programa ha operado como un poderoso mecanismo de reproducción electoral. Sin duda es necesario depurar las prácticas ilegales en la gestión gubernamental, pero esto no puede lograrse evadiendo el problema mediante la liquidación de los mismos instrumentos estatales. El usuario potencial del sistema que no tiene estas conexiones políticas ve que sus posibilidades de éxito son remotas y demoradas y por ello o se retira del programa o no acude a él.

En la reticencia de muchos hogares pobres a este programa también influye una práctica asumida por los promotores para llegar a estos niveles de la demanda con las reglas de juego del programa: la de reducir el tamaño de la vivienda y del terreno, hasta límites que hasta hace poco eran inimaginables en épocas recientes: lotes de 3 m de frente o menos por seis de fondo, casas de 32 m², entre otros. No solamente es muy insuficiente para la mayoría de las familias más pobres, sino que imposibilita el desarrollo ulterior por construcción progresiva, el alquiler de cuartos o el funcionamiento de pequeños comercios o talleres, algo muy difundido y vital para estos grupos. Como existe una alternativa, la de los urbanizadores ilegales que ofrecen terrenos más amplios, muchas familias prefieren renunciar al subsidio, y hacer el esfuerzo de comprar un lote “pirata”, pues les abre la posibilidad de desarrollos futuros.

La operación del sistema puso en evidencia otro de sus límites: la eliminación de los promotores oficiales deja al gobierno en una dependencia extrema de los empresarios privados para el suministro de la vivienda social. En repetidas ocasiones, a pesar de que el Gobierno ofrezca subsidios e incluso los otorgue a los compradores potenciales, si los promotores privados tienen otra opción de inversión más atractiva, por ejemplo, en otras capas de la demanda, o hacen algún cálculo especulativo o tienen alguna incertidumbre, no producen las viviendas requeridas y el Gobierno no tiene alternativa.

Por diferentes combinaciones de estos factores en reiteradas ocasiones, y a pesar de la penuria habitacional, las autoridades han encontrado dificultades para orientar los subsidios para lo que indica el espíritu de la política, es decir para ampliar la demanda solvente de la promoción for-

mal. En los primeros años de la década de los noventa, cuando existía la referida bonanza de la producción de vivienda especialmente para los niveles de ingresos altos, hubo poca demanda por subsidios por los promotores. Estaban atraídos por estos otros submercados, el monto individual de los subsidios era particularmente bajo y los trámites eran muy dispendiosos. Paradójicamente hubo alguna producción de vivienda catalogada como popular (Vivienda de Interés Social, VIS), en los bordes superiores de esta definición, extensiones de las incursiones de algunos promotores en este mercado popular en la anterior coyuntura a la que hicimos referencia en el gobierno de Betancur y que se construía mayoritariamente sin el subsidio, aprovechando precisamente indemnizaciones por licenciamientos y ahorros de estos grupos. Los subsidios asignados en Bogotá, que fueron muy limitados en número, no solamente fueron muy inferiores a las viviendas VIS construidas, sino que prácticamente fue imposible dirigirlos a los grupos más pobres: para llegar a ellos fue necesario orientarlos a opciones distintas a la compra de vivienda nueva a promotores privados, como el mejoramiento de viviendas, a actividades remediales de infraestructura y a compra de vivienda usada. Miremos algunas cifras ilustrativas: entre 1993 y 1996 se produjeron en Bogotá en promedio 9.800 viviendas clasificadas como VIS, casi todas en el límite superior de esta definición, mientras que se construyeron anualmente 24.671 para grupos ingresos más elevados (nótese que se incluyen los dos últimos años en los que la crisis de ese sector ya se manifestaba). El número anual de subsidios que se otorgaron fue de 1.880 que, como ya se ha dicho, no se aplicaron sino parcialmente a la compra de producción de vivienda nueva: en otras palabras, el programa de subsidios tuvo impacto marginal en el avance hacia su objetivo central.

En el lapso más severo de la crisis, entre 1997 y 2001, la producción de vivienda para sectores medios y altos cae a un nivel promedio de 7.918 unidades anuales, es decir más o menos a un tercio del promedio del período anterior (en el año más crítico, 2001, se produjo menos que la décima parte de lo que se construyó en este segmento en el momento de mayor auge en 1994, un 9,1%). Ante este bloqueo de esta sección de la demanda, los promotores que podían seguir invirtiendo tuvieron que reorientar sus negocios al mercado de la vivienda popular: en este lapso entre 1997 y 2001 construyeron en promedio 15.494 viviendas clasifica-

das como de interés social, 58% más que en el período anterior, a pesar de la contracción general de la actividad de la rama. Pero he aquí una sorpresa: este redireccionamiento relativo y forzado de la promoción privada no parece haberse apoyado en el instrumento central de la política de vivienda social, los subsidios a la demanda. Las dificultades fiscales generales por las que atravesaba el Gobierno en ese momento, y los ingentes recursos que tuvieron que dedicarse al rescate de la banca hipotecaria hicieron que en estos años, en lugar de aumentar los subsidios, se redujeran drásticamente: se otorgaron en promedio 1.046, casi la mitad de lo que se movilizó en los años inmediatamente anteriores.

En el lapso de recuperación incipiente que va entre 2002 y 2005 el Gobierno hace un esfuerzo significativo y aumenta muy sensiblemente el número de subsidios asignados: de 1.046 en promedio anual en los años anteriores se pasa a 18.539, casi dieciocho veces, y diez veces más que al comienzo de la década. Podría esperarse entonces que la producción de vivienda social llevada a cabo por los promotores capitalistas aumentara, y así lo hizo: paso a un promedio de 21.835 viviendas VIS por año. Sin embargo, sorprende un poco el peso relativo de estos incrementos: los subsidios crecieron el 1.770% y la producción de vivienda VIS el 40%.

Para comprender mejor lo que está sucediendo en esta fase, es necesario examinar las tendencias de manera temporalmente más detallada. Las cifras anuales muestran que lo que está sucediendo es un retorno de la inversión de los promotores de la vivienda popular al segmento alto de la demanda. Si se comparan los periodos como un todo este aumento es muy moderado: el número de viviendas no VIS, como se denomina la producción para sectores medios y altos, pasa a un promedio anual de 9.586 unidades, es decir apenas un 20% más de lo que se produjo en promedio cada año entre 1997 y 2001, lo que significa un nivel de apenas el 38% de lo que se construía entre 1993 y 1996. Si se examina año por año, se ve que si bien la recuperación del sector alto de la demanda es apenas incipiente, sus tendencias son más nítidas. Como hemos dicho, en 2001 el año más problemático de esta coyuntura la producción cayó a menos de la décima parte del de lo producido siete años antes, con una producción de 2.974 viviendas. En 2002 aumenta la producción a 5.331 unidades, y el año siguiente asciende 11.781. Esto, como hemos dicho, después de un largo período de incertidumbre y con un sistema financiero muy perturbado.

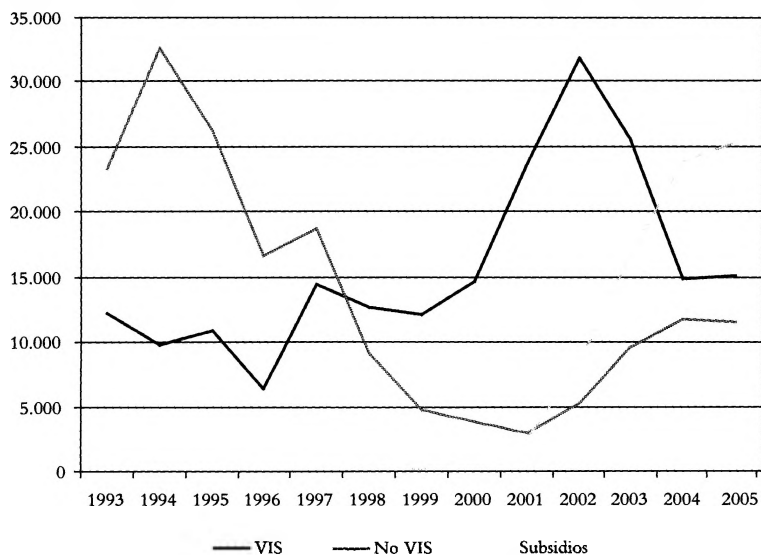
Hay que anotar que en esto debió haber influido en algo una acción de política un poco contradictoria con la insistencia en principios como la focalización: un subsidio a la vivienda de lujo. Desde 2000, y con la idea de que era necesario reanimar la demanda inmobiliaria que estaba tan contrahída, el gobierno estableció un mecanismo para adquirir vivienda (denominado cuentas de Ahorro de Fomento a la Construcción AFC) que implica una substancial deducción tributaria a los compradores, algo que en la práctica solamente pueden aprovechar quienes declaran impuesto a la renta, es decir los más ricos, y cuyo beneficio es más que proporcional a los ingresos.

En cambio, si examinamos la producción de vivienda VIS vemos que el año en que se produjo más fue en 2001, con 31 mil viviendas. De ahí en adelante, comienza a descender: en 2002 se bajó a 25 mil y en 2005 se había reducido a 15 mil viviendas VIS, la mitad de cuatro años antes. Sin embargo, lo más sorprendente es que esta tendencia fuertemente descendente de la producción de vivienda VIS: si en 2000 se asignaron en Bogotá 996 subsidios, en 2001 esto ascendió a 2.554. En 2002 se pasó a 8.412, el año siguiente se duplicó a 16.605, en 2004 se otorgaron 23.808 y en 2005, 25.334. Pero nótese algo aún más curioso: en los dos últimos años los subsidios exceden la producción de vivienda VIS, y en proporciones considerables. En 2004 se asignaron 23.808 subsidios y solamente se produjeron 14.899 viviendas VIS. En 2005 se otorgaron 25.334 y solo se produjeron 15.072 viviendas VIS. No es un problema estadístico: ya hemos visto que las dificultades de operación del sistema conducen a que muchísimos subsidios asignados no son finalmente desembolsados. Pero esto también evidencia algo muy preocupante sobre el sistema: cuando los promotores emigran a otros sectores de la demanda, el Gobierno carece de instrumentos para hacer que se produzca vivienda social, y ciertamente los subsidios son muy insuficientes. Desde luego habría que reiterar la anotación sobre la incongruencia gubernamental de en lugar de desalentar este retorno de la promoción inmobiliaria a su nicho tradicional de producción de vivienda de lujo, ofrezca incentivos, como las cuentas AFC, una política absurdamente inequitativa en términos sociales (un comprador de vivienda de lujo puede obtener deducciones tributarias equivalentes a tres o cuatro subsidios de vivienda social) y complaciente con este sesgo de la promoción inmobiliaria hacia la vivienda para los más ricos que la conduce a crisis reiteradas.

Cuadro 1. Producción de vivienda y subsidios en Bogotá 1993-2005 (unidades)

	VIS	no VIS	Total	Subsidios
1993	12.182	23.318	35.499	2.770
1994	9.797	32.542	42.339	1.984
1995	10.909	26.232	37.140	1.406
1996	6.346	16.593	22.939	1.862
1997	14.400	18.754	33.163	1.044
1998	12.695	9.180	21.874	455
1999	12.132	4.778	16.910	185
2000	14.595	3.895	18.490	996
2001	23.651	2.974	26.625	2.554
2002	31.836	5.331	37.146	8.412
2003	25.535	9.623	35.158	16.605
2004	14.899	11.781	26.680	23.808
2005	15.899	11.557	26.629	25.334

Fuente: DANE Licencias de Construcción. Subsidios: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Figura 2. Producción de vivienda VIS y no VIS y subsidios en Bogotá

Efectos estructurales de la política de vivienda liberal

Examinemos ahora algunos de los efectos del desempeño de estos instrumentos de la política de la vivienda en este período. Uno de los más importantes es su impacto en la composición de formas de producción del sector.

Un rasgo muy importante de la estructura de producción de vivienda en los países contemporáneos, que es incluso más acentuado en los países latinoamericanos, y en esto no es una excepción ni Colombia ni Bogotá, es que no se trata de un sector homogéneo que opere con normas rigurosamente capitalistas, aún si estas relaciones sociales son las dominantes a nivel social. Esto se ha examinado para Bogotá desde hace bastante tiempo y se ha encontrado que se trata de un rasgo decisivo para entender la dinámica de conjunto (Jaramillo, 1981). Desde luego, existe un sector capitalista que denominaremos *promoción capitalista*, que opera con la lógica de la acumulación privada y en esta época es el más importante. A su lado, sin embargo, existen otras “formas de producción”: la *construcción por encargo* es una de ellas y consiste en la figura en la que el mismo usuario final manda a construir una vivienda que él va a utilizar, a un prestatario de servicios (un constructor, un arquitecto) generalmente de manera individual y en un lote de su propiedad. Se trata de una práctica legal, pero no debe confundirse con la construcción capitalista: con ella no se busca acumular y su lógica y sus rasgos físicos son muy diferentes. Estas dos formas de producción, la promocional capitalista y la construcción por encargo conformarían la *construcción privada legal*. Otra forma de producción la constituye la *promoción estatal*, que opera normalmente con técnicas avanzadas y empleando trabajadores asalariados, pero tiene un elemento fundamental que es diferente a la promoción capitalista: estas instituciones estatales no buscan como objetivo central la acumulación de capital. Estas tres conformarían la *construcción legal*. Adicionalmente, y este es un rasgo muy importante en las ciudades latinoamericanas existe un sector de producción de vivienda realizado generalmente por los grupos más pobres que están excluidos de las opciones anteriores, que construyen sus propias viviendas a través de procesos de autosuministro, con técnicas muy rudimentarias y generalmente violando las normas urbanísticas y de propiedad del suelo: la *autoconstrucción*. Examinemos la evolución de estas

formas de producción de vivienda durante el período de operación de la política liberal.

Veamos inicialmente el comportamiento de la promoción capitalista. Hay que decir que la política de vivienda que comienza en los años noventa prolonga un propósito implícito de la política anterior que consiste en incentivar esta forma de producción, entre otras razones, porque se considera que ella es más eficiente y más productiva que los otros procedimientos. La introducción del UPAC en los años setenta tenía esta orientación y de hecho indujo un aumento decisivo en la importancia de esta forma de producción. A partir de los años noventa, se refuerza la búsqueda de este objetivo, como hemos visto, con la liquidación de los organismos de promoción estatal, cuya actividad se pretende que sea asumida por la promoción privada.

Si examinamos el peso de la promoción capitalista en la construcción legal, en este período aumenta su peso hasta coparla casi en su totalidad, pues el 92% de las viviendas legales se producen de esta forma.⁷ Esto continúa una tendencia previa: entre 1973 y 1985 la promoción capitalista construyó solamente el 47,9% de las viviendas construidas legalmente y entre 1985 y 1993 esto ascendió al 72,8%. Esto es el resultado, de una parte, del descenso paulatino de la construcción por encargo, que hasta los años setenta era de una magnitud similar a la promoción capitalista: la construcción por encargo entre 1973 y 1985 ya solo representaba el 23% del construcción legal y ya no era sino la mitad de la promoción capitalista, entre 1985 y 1993 baja al 16% y entre 1993 y 2005 se derrumba a un 9%. Entre otras cosas, en este efecto influye una práctica crediticia que la discrimina, pues los canalizadores del ahorro UPAC prefieren prestar a sus mismos promotores. El otro determinante de este dominio en el lapso más reciente de la promoción privada es la liquidación del ICT, que en los períodos anteriores había producido el 29% de las viviendas legales entre 1973 y 1985 y el 11% entre 1985 y 1993.

Sin embargo, si se contrastan estas cifras con otros referentes se tiene una impresión de la dinámica de la promoción capitalista que es de precariedad. Entre 1973 y 1985 el número promedio de viviendas que pro-

7 Estas cifras a partir de 1993 son extraídas de cálculos de Nicolás Cuervo (2007). La metodología empleada nos obliga a referirnos a períodos intercensales: 1973-1985; 1985-1993; 1993-2005.

ducían los promotores privados en Bogotá fue de 8.800 y en el período siguiente de 1985 a 1993 se amplía enormemente, a 38 mil. En la fase de la política liberal, cuando se esperaba que esto se expandiera aún más, el resultado es el contrario: el ritmo de producción anual en realidad desciende a 28.600 viviendas por año, es decir cae en más de una cuarta parte, aunque las necesidades de la ciudad aumentan con su crecimiento. Si comparamos este ritmo de producción con el ritmo de formación de nuevos hogares en la ciudad tenemos un panorama similar: de una proporción de 0,860 viviendas producidas en forma capitalista por cada nuevo hogar en la ciudad, se retrocede a un nivel 0,509. Esto quiere decir que las oscilaciones inducidas por la política liberal, y desde luego, la crisis tan profunda que ella desencadenó hace que contra sus expectativas, la promoción capitalista está cada vez más distante de responder adecuadamente a las necesidades habitacionales de los bogotanos. En el período anterior la producción legal en su conjunto había llegado a producir 1,18 viviendas por cada nuevo hogar en la ciudad, es decir que por primera vez la producción formal estuvo en capacidad de hacer retroceder en algo el déficit acumulado. En este último lapso, el pobre desempeño de la promoción de ninguna manera compensa la liquidación de la producción estatal y la contracción tendencial de la construcción por encargo, y se retorna a un ritmo de construcción de la producción legal muy insuficiente, de 0,56 vivienda por cada nuevo hogar que hace esperar el retorno a una situación de aumento en la penuria habitacional.

Cuadro 2. Unidades de vivienda construidas según formas de producción en Bogotá 1928-2005

	Capitalista	Por encargo	Privada legal	Estatat	Total legal	Auto construc.	Total
1928-1938	-	-	6.890	-	6.890	2.882	9.772
1938-1951	11.279	8.168	19.447	2.238	21.685	25.864	47.549
1951-1964	33.115	24.176	57.291	23.514	80.805	66.233	147.038
1964-1973	28.018	22.620	50.638	37.116	87.754	90.080	183.834
1973-1985	105.677	49.960	155.637	64.904	220.541	112.347	332.888
1985-1993	304.150	68.843	372.993	44.699	417.692	56.684	474.376
1993-2005	344.145	32.517	376.662	-	376.662	298.602	675.464

Cuadro 3. Participación de formas de producción en la construcción de vivienda en Bogotá 1928-2005

	Capitalista			Por encargo			Estatál		Auto-construcc.
	% sobre privada legal	% sobre total legal	% sobre total	% sobre privada legal	% sobre total legal	% sobre total	% sobre total legal	% sobre total	% sobre total
1928-1938	-	-	-	-	-	-	-	-	29,49
1938-1951	58,00	52,01	23,72	42,00	37,67	17,18	10,32	4,71	54,39
1951-1964	57,80	40,98	22,52	42,20	29,92	16,44	29,10	15,99	45,04
1964-1973	55,33	31,93	15,24	44,67	25,78	12,30	42,30	20,19	49,00
1973-1985	67,90	47,92	31,75	32,10	22,65	15,01	29,43	19,50	33,75
1985-1993	81,54	72,82	64,12	18,46	16,48	14,51	10,70	9,42	11,95
1993-2005	91,37	91,37	50,95	8,63	8,63	4,81	-	-	44,21

Cuadro 4. Ritmo de la actividad constructiva de vivienda en Bogotá por formas de producción 1928-2005

	Capitalista		Por encargo		Estatál		Total legal		Autoconstruc.		Total general	
	Anual	Por nuevo hogar	Anual	Por nuevo hogar	Anual	Por nuevo hogar	Anual	Por nuevo hogar	Anual	Por nuevo hogar	Anual	Por nuevo hogar
1928-1938	-	-	-	-	-	-	689	0,622	288	0,260	977	0,882
1938-1951	868	0,199	628	0,144	172	0,039	1.668	0,382	1.990	0,456	3.658	0,838
1951-1964	2.547	0,184	1.860	0,134	1.809	0,130	6.216	0,448	5.095	0,367	11.311	0,815
1964-1973	3.113	0,125	2.513	0,101	4.124	0,166	9.750	0,392	10.676	0,430	20.426	0,822
1973-1985	8.806	0,260	4.163	0,123	5.409	0,160	18.378	0,543	9.362	0,276	27.741	0,819
1985-1993	38.019	0,860	8.605	0,195	5.587	0,126	52.211	1,181	7.085	0,160	59.297	1,342
1993-2005	28.018	0,509	2.710	0,048	-	-	30.728	0,557	24.883	0,442	56.289	0,999

Fuente: Cuadros 2, 3 y 4: DANE, ICT. Cálculos hasta 1993: Jaramillo (1980); Jaramillo, Parias y Llano (1991). Para 1993-2005 y revisión de la estimaciones anteriores, Cuervo (2007).

Estas cifras nos permiten dimensionar el esfuerzo gubernamental en el otorgamiento de subsidios encaminados a apoyar la producción de vivienda social por promotores privados. En este último período se otorgaron con este fin en Bogotá 86.914 subsidios: esto representó 0,12 subsidios por cada nuevo hogar en la ciudad. Esta cifra apenas se aproxima a lo que producían los promotores estatales entre 1985 y 1993, la fase sub-

siguiente al plan de vivienda de Betancur, por lo tanto de contracción, que fue 0,126 por nuevo hogar. Si se compara con períodos anteriores el volumen actual de los subsidios directos se ve aún más modesto, ya que previamente lo realizado por el ICT era de más de 0,16 por cada nuevo hogar. Debe señalarse además que ese instituto otorgaba viviendas con financiación y de tallas sensiblemente mayores a las de los programas recientes.

Registremos un efecto de la crisis en la lógica de funcionamiento de la promoción capitalista que ha persistido aún en la recuperación relativa del sector y que tiene las trazas de ser algo estructural. Hasta antes de la debacle del sistema UPAC el grueso de la producción de vivienda estaba respaldada por un préstamo hipotecario. Los desbarajustes del sistema financiero condujeron a una aguda contracción del crédito y de la actividad, como hemos visto. Pero el crédito se restringió en una proporción mucho mayor. Lo que se ha observado es que durante la fase de recuperación incipiente las nuevas operaciones de construcción parecen realizarse en una buena parte con fondos diferentes a los préstamos bancarios e hipotecarios. Antes de la crisis, nueve de cada diez viviendas producidas estaban respaldadas por un préstamo hipotecario. En 2005, menos de tres y media viviendas de cada diez tenían este soporte. El monto promedio de estos préstamos se redujo además en un 38% en términos reales. Es decir, la reticencia a otorgar préstamos hipotecarios o a tomarlos, no se ha limitado al momento de la crisis, sino que parece haberse extendido en el tiempo, y pareciera que sobre todo la promoción capitalista se ha reconfigurado de tal manera que opera con un nivel muy restringido de apoyo bancario, algo sumamente excepcional incluso en términos internacionales.⁸

Algunos análisis sobre las prácticas del sector muestran que se ha difundido un esquema en el cual los promotores tratan de minimizar la contratación de préstamos bancarios y al mismo tiempo amortiguar el riesgo de la no realización de sus mercancías mediante la figura de la pre-venta o venta sobre planos a sus eventuales compradores. Solamente comienzan la construcción cuando han asegurado la colocación de de un

8 A propósito de esta ruptura cuantitativa entre la actividad constructora y los préstamos hipotecarios, hay un ejercicio estadístico sistemático en: Ramírez y Otero, 2004.

número suficiente de viviendas y la producción la pagan fundamentalmente con los fondos adelantados por los clientes.⁹ Esto probablemente reduce sus riesgos y sus costos financieros, pero es muy probable que también reduzca su volumen de operación y contribuya a explicar las dificultades de la recuperación.

Cuadro 5. Financiamiento hipotecario y producción de vivienda

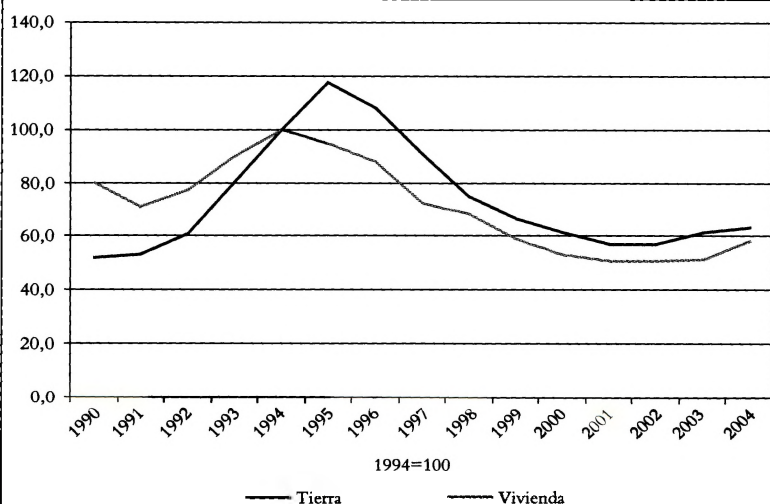
	Viviendas financiadas/ aprobadas	Valor real promedio del crédito
1995-1998	0,912	40.394
1999	0,440	25.771
2000	0,371	20.363
2001	0,328	19.312
2002	0,314	19.044
2003	0,377	20.321
2004	0,336	25.182
2005	0,340	24.300
Fuente: DANE.		

Algo similar parece haber ocurrido en las relaciones de los promotores con los propietarios de los terrenos. Uno de los rasgos del reciente episodio de auge y crisis del sector es que tuvo un reflejo claramente especulativo en los precios del suelo: su crecimiento fue aun más acentuado que los precios de los inmuebles, siguieron aumentando por lo menos un año más cuando las ventas de viviendas eran ya difíciles y sus precios correspondientes empezaban ya a caer. Posteriormente los precios de la tierra se desploman en forma aún más aguda que los precios de los inmuebles. Entre 1990 y 1994, los precios de la vivienda aumentaron en un 25% en términos reales, mientras que en ese período los precios de

9 Nieto (2007). En este texto se afirma que en el 70% de los proyectos emprendidos por promotores bogotanos a partir de 2000 utilizaba esta figura.

los lotes lo hicieron en un 91%. Al año siguiente alcanzaron un nivel del 124% con respecto al principio de la década. En su descenso para 1991 los precios de la vivienda habían caído a un nivel del 51% de lo alcanzado en su momento cumbre. Los precios de la tierra habían descendido a un 49%.¹⁰ Esto es especialmente agudo con respecto a sus antecedentes, pues mientras los precios de la vivienda en un período largo habían tenido oscilaciones y una tendencia general ligeramente a la baja, los precios del suelo mostraban una fuerte tendencia ascendente y prácticamente nunca se habían contraído de manera significativa. En la fase ascendente, el acelerado aumento de los precios de la tierra llevó a muchos promotores a comprar terrenos en una proporción mucho mayor que la usual, para favorecerse de estos incrementos y para asegurar la expansión ulterior de su producción. El derrumbe posterior de esos precios agravó enormemente la situación de los promotores en dificultades, pues buena parte de sus activos estaban representados en lotes que se habían desvalorizado en grado sumo. La reacción de los promotores en este período posterior ha sido la de, de nuevo, tratar de minimizar riesgos: en lugar de comprar terrenos a los terratenientes, procuran asociarlos a las operaciones, pidiéndoles que aporten los lotes y remunerándolos a posteriori, a menudo en especie (se les da algunas de las viviendas construidas). De nuevo, esto aminora los requerimientos de préstamos para formar el capital inicial y permite compartir los riesgos, pero también limita para el promotor las posibilidades de captura de incrementos en los precios del suelo, que en el pasado eran una fuente importante, aunque no siempre segura, de rentabilidad.

Figura 3. Evolución del precio real de la tierra y de la vivienda en Bogotá



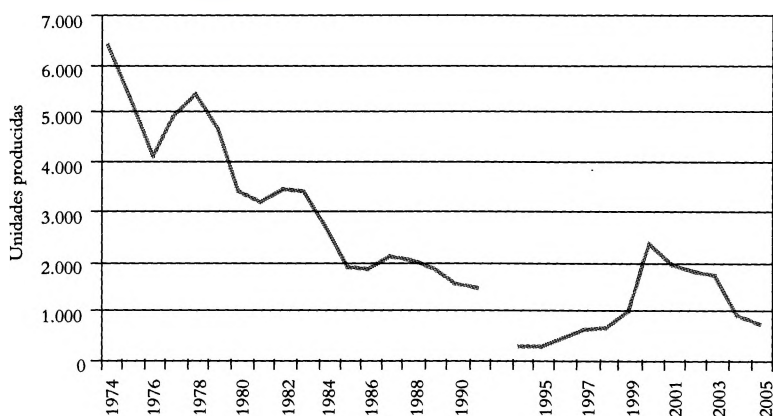
Fuente: CEDE. Observatorio del mercado del espacio construido en Bogotá.

Examinemos brevemente lo que ocurre con la construcción por encargo. En las cifras por períodos intercensales se muestra que esta forma tiene una tendencia a la retracción que se acelera abruptamente en el último período. Una mirada año por año nos permite ver aspectos más detallados y algunos inesperados. En efecto, como puede verse en la figura 4 y el cuadro 6, la construcción por encargo, que tenía un volumen de producción considerable a mediados de los años setenta (alrededor de 5 mil viviendas por año) y que representaba cerca del 40% de la producción privada legal de vivienda, pierde terreno de manera acelerada tanto en términos absolutos y relativos. Hemos mencionado que tal vez la razón principal de ello haya sido su exclusión de la financiación bancaria e hipotecaria, pues las corporaciones de ahorro y vivienda, que durante el período del UPAC tenían el dominio exclusivo de estas operaciones discriminaban contra la construcción por encargo y privilegiaban la asignación de fondos a promotores de su propio grupo financiero. A comienzos de los años noventa

esto ya era muy agudo, pues la construcción por encargo producía alrededor de 1.400 viviendas anuales y su peso se había reducido a alrededor del 6% ó 7% de la construcción legal. Tras un breve lapso en que no tenemos datos, a mediados de los años noventa, cuando empieza la política liberal este declive se ha convertido en derrumbe: la construcción por encargo apenas supera las doscientas viviendas por año en el momento del auge de la promoción capitalista y llega a representar solamente un poco más del dos por ciento de la producción legal de vivienda.

Sin embargo, con la crisis se observa algo interesante: la construcción por encargo en el momento más agudo de la contracción general recupera algo de su volumen y se llega a producir alrededor de 2 mil viviendas anuales por este sistema, alcanzando en su punto más alto una participación del 19% de la construcción legal. Todo parece indicar entonces que el bloqueo de la financiación hipotecaria y el temor de los adquirientes potenciales de vivienda llevaron a una porción de ellos a volver a utilizar la construcción por encargo, que permite extender en el tiempo los pagos. Cuando el mercado hipotecario comienza a regularizarse difícilmente, la construcción por encargo parece perder de nuevo volumen de actividad.

Figura 4. Construcción de vivienda por encargo en Bogotá



La autoconstrucción muestra un comportamiento sumamente sorprendente. A partir de los años setenta, cuando había alcanzado una proporción muy considerable en la producción total, 49% entre 1964 y 1973, esta forma de producción había venido cediendo en importancia, con una participación del 34% entre 1973 y 1985 y 12% entre 1985 y 1993. En el período más reciente, entre 1993 y 2005, que coincide con la política liberal vuelve a adquirir un peso enorme, de 44,2% de la producción total de vivienda en la ciudad. En términos de unidades producidas alcanza un nivel de 24 mil viviendas producidas al año, dos veces y media más alto que el momento de mayor actividad de la construcción ilegal en los años sesenta. Estas cifras mostrarían un retroceso tremendo en la lucha contra la ilegalidad, que es un objetivo central de la política de vivienda en la ciudad desde siempre y mostraría un fracaso espectacular de la política neoliberal.

No nos cabe duda de que esta política de vivienda exhibe fuertes limitaciones, como lo hemos visto en los análisis previos. Sin embargo, nos surge alguna duda sobre la magnitud de la actividad autoconstruccionista como tal, y su volumen, que desde cierta perspectiva puede aparecer exagerado, puede estar alterado por razones estadísticas. En efecto, la manera de calcular esta actividad es de tipo residual: a grandes rasgos, consiste en comparar el *stock* de viviendas en la ciudad entre dos censos; su incremento, con algunas correcciones, debe equivaler a la producción total de vivienda en ese período. A este total se le resta la actividad constructora legal que está registrada en las licencias de construcción: el residuo sería la actividad autoconstruccionista.¹¹ Este cálculo, no obstante, es muy sensible a la exactitud, y, sobre todo, a la compatibilidad entre las cifras censales. Como se explicará más adelante, tenemos la sospecha de que el censo de 2005 puede sobreestimar el *stock* de vivienda en Bogotá para ese año, por lo tanto la producción global en el período, y consecuentemente, el número de viviendas autoconstruidas.

Cuadro 6. Construcción de vivienda por encargo en Bogotá 1974-2005

Año	Unidades producidas	Sobre construcción legal
1974	6.332	37,5%
1975	5.236	42,9%
1976	4.066	31,5%
1977	4.867	30,1%
1978	5.303	36,0%
1979	4.581	43,0%
1980	3.343	25,0%
1981	3.113	23,6%
1982	3.393	20,7%
1983	3.312	15,6%
1984	2.634	9,8%
1985	1.814	6,3%
1986	1.785	6,1%
1987	2.013	6,2%
1988	1.946	7,7%
1989	1.771	8,4%
1990	1.495	8,9%
1991	1.378	4,7%
1994	224	3,7%
1995	206	2,1%
1996	362	2,8%
1997	535	2,8%
1998	592	3,4%
1999	934	8,7%
2000	2.297	18,9%
2001	1.840	16,5%
2002	1.741	15,4%
2003	1.641	14,3%
2004	854	10,4%
2005	692	9,3%

Fuente DANE. Cálculos (1974-1991), Jaramillo, Parias, Llano (1993, 1994-2005); Cuervo (2007).

Impacto sobre las condiciones habitacionales

Un aspecto decisivo para juzgar lo adecuado de una política de vivienda es, desde luego, la evolución de las condiciones habitacionales de la población. Se sabe que para medir este último aspecto existe una gran diversidad de criterios, y el mismo organismo encargado de producir las estadísticas oficiales y de hacer los censos, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, ha cambiado de criterios. Las cifras que al respecto ha producido recientemente el referido organismo, sobre la base del censo de 2005 muestra algo desconcertante (cuadro 7): los hogares considerados en situación de déficit habitacional cae en términos proporcionales (frente al total de hogares en la ciudad) de manera muy sensible, de 44,3% en 1993 a 19,2% en 2005. En términos absolutos aparece una disminución muy apreciable, pues se pasa de 555.500 hogares deficitarios en 1993 a 369.874 en 2005, es decir una reducción del déficit absoluto de un tercio.

Pero este panorama tan halagador no parece ser compatible con las cifras de producción de vivienda que hemos evocado. Recuérdese que habíamos mencionado que el número total de viviendas producidas, incluyendo la altísima proporción de viviendas autoconstruidas fue de 675.414 unidades, casi la misma cifra que los nuevos hogares que se formaron en el período, que fue de 676.281. No se ve cómo se pudo reducir el déficit anterior de manera tan significativa.

Pero hagamos un cálculo un poco más detallado. Según estas cifras, el incremento absoluto de hogares que están en situación habitacional satisfactoria, fue de 861.907. Las cifras del DANE desagregan el déficit global en ciertos rubros: imaginémonos que lo que se progresa en términos de viviendas con servicios públicos, que fue de 37.820, no tienen por qué reflejarse en producción de nueva vivienda, porque pudo consistir en aumentos en cobertura por parte de las empresas proveedoras de estos servicios. Digamos que algo similar puede decirse en los progresos en viviendas con estructuras deficientes, que pudieron haber sido mejoradas sin que implique producción de nuevas viviendas, y que fueron 7.289. Aun así habría que explicar cómo se proveyó a 861.907 nuevos hogares con viviendas adecuadas. La producción total, como se ha dicho fue solamente de 675.414 unidades, pero de ellas habría que descontar las vivien-

das nuevas que reemplazan las pérdidas del stock por demoliciones o cambios de uso. Un cálculo muy conservador sobre el volumen del *stock* inicial nos da un número de 57.229. Eso quiere decir que las viviendas construidas que deben atender los nuevos hogares fueron apenas de 618.235. La diferencia con la cifra anterior de 816.798 nuevos hogares con habitabilidad satisfactoria es muy grande, de 198.563 nuevos hogares que aparentemente obtienen viviendas satisfactorias pero que no se explica cómo fueron provistas. Recuérdesse, por otra parte, que la totalidad de producción legal en el período apenas llegó a 376 mil unidades, 440 mil menos que el incremento en hogares nuevos servidos cabalmente: si la política de vivienda se proponía que la totalidad o una parte sustancial de estas necesidades se surtiera a través de la producción formal, pues el balance es más que insatisfactorio. Y tendría que decirse además, que si no hubiera existido.

Lo más probable entonces es que exista algún error estadístico, quizá de comparabilidad entre los dos censos, ya sea en las definiciones o en los procedimientos de recolección o procesamiento. Llama la atención, por ejemplo, la caída muy notable de los hogares que comparten vivienda (“déficit por cohabitación”) una de las formas privilegiadas de manifes-

Cuadro 7. Evolución del déficit habitacional en Bogotá 1993-2005

	1993		2005		93/05
		%		%	
Total hogares	1'255.091	-	1'931.372	-	676.281
Hogares sin déficit	699.591	55,7	1'561.498	80,8	861.907
Hogares con déficit	555.500	44,3	369.874	19,2	-185.626
Déficit por cohabitación	381.328	30,4	254.992	13,2	-126.336
Déficit por hacinamiento	35.421	2,8	48.268	2,5	12.847
Déficit por estructura deficiente	20.121	1,6	12.332	0,6	-7289
Déficit por servicios insuficientes	78.217	6,2	40.327	2,1	-37.820
Déficit por ausencia de cocina	13.720	1,1	7.649	0,4	6.071
Stock de viviendas	1'144.573	-	1'762.808	-	618.235
Producción de viviendas	-	-	-	-	675.414

Fuente: DANE.

tación de la penuria habitacional en la ciudad entre los más pobres. En un período en que se construye tan poco, esta práctica se reduce del 30,4% al 13,2%. Así mismo extraña que lo que se cataloga como “déficit por hacinamiento” sea tan bajo (en cálculos previos para la misma fecha de 1993 era mucho más elevado) e incluso caiga en 2005, cuando las nuevas viviendas producidas son sensiblemente más pequeñas, tanto en la promoción capitalista como en la autoconstrucción.

La política local de vivienda

Mencionemos brevemente lo que corresponde a la política de vivienda en el nivel municipal. Como se ha advertido, los instrumentos fundamentales de la política en el sector son del resorte nacional y el gobierno municipal solamente puede movilizar herramientas muy marginales. Los alcaldes de la ciudad en los últimos tiempos no han coincidido siempre con las orientaciones del gobierno nacional, pero su margen de acción es muy restringido.

Entre las herramientas que ha avanzado la administración municipal merece destacarse una institución denominada Metrovivienda que apunta a ofrecer tierra urbanizada a bajo precio, con el fin de apoyar a los promotores privados para que ofrezcan viviendas a grupos populares a precios razonables y con una mínima calidad. El principio que ilumina su acción es interesante: con frecuencia los promotores privados tienen muchas dificultades de tipo administrativo para urbanizar sus terrenos, y si su talla es limitada, no pueden disfrutar de las ventajas productivas de la escala, que en estas tareas son muy considerables. Además, a menudo la acción espontánea de los promotores individuales no tiene coherencia espacial y es muy mezquina en cuanto a diseño urbano, espacio público y equipamiento complementario. Metrovivienda acopia terrenos, englobándolos hasta completar un área considerable, produce la infraestructura en una escala favorable, proporciona un esquema espacial integral y pone a disposición de promotores, o incluso de organizaciones de vivienda, terrenos equipados para que ellos desarrollen programas de vivienda más pequeños, con precios preferenciales. Metrovivienda exige que el precio de las viviendas tenga un límite y exige estándares de calidad. Incluso esto es compatible con el uso de los subsidios a la demanda.

Pero la acción de Metrovivienda ha tenido muchas limitaciones. Una de ellas es que no ha hecho uso de los dispositivos que otorga la legislación colombiana para la gestión del suelo que eventualmente le hubiera permitido recuperar las plusvalías generadas por su propia acción y obtener tierras a bajo precio o de manera gratuita. En cambio, hasta el momento ha adquirido los terrenos que equipara en el mercado normal, lo que ha permitido que los propietarios originales del suelo anticipen el incremento en el precio de la tierra generada por la misma acción de este organismo estatal: los precios a los que ha comprado estos terrenos son muy elevados. De otra parte, y esto con un indudable inspiración liberal, se le prohíbe a este organismo hacer operaciones que no sean recuperables financieramente en términos estrictos: combinado con lo anterior, esto desemboca en precios de venta de lotes elevados con consiguiente peso en el precio de las viviendas. Para amortiguar esto en parte se ha adoptado la misma práctica espontánea de los promotores, de reducir severamente las dimensiones de los lotes y de las casas, lo que le resta competitividad en el mercado popular frente a la oferta de los urbanizadores ilegales. Para 2007, las hectáreas habilitadas fueron 163, cuando la meta para los cuatro primeros años de operación era de 2000. En estos terrenos se han construido 11.667 viviendas, el 1,65% del total de viviendas producidas entre 1993 y 2005 (Casafranco y Arcos, 2007).

Ante la percepción de la insuficiencia de los subsidios nacionales, el Distrito asigna algunos subsidios locales, que originalmente tenían un manejo casi idéntico al programa nacional. Recientemente se le ha dado más flexibilidad para llegar a familias con actividades informales. Pero el grueso de estos recursos, que son limitados, y la actividad de un pequeño promotor oficial que prácticamente había desaparecido y ahora se intenta recuperar, está orientado a atender una obligación acuciante, pero de naturaleza remedial y relativamente puntual: el auxilio a los damnificados de catástrofes de deslizamientos e inundaciones que son el resultado precisamente de la precariedad en la provisión de terrenos y de viviendas para los más pobres. Tal vez habría que contar entre las acciones importantes del Distrito que son concurrentes en la búsqueda de mejorar estas condiciones habitacionales, las importantes iniciativas para intervenir el mercado de tierras, ya que esto es percibido como uno de los mayores obstáculos emergentes en este propósito. Bogotá ha tomado

el liderazgo en la implementación de instrumentos de gestión del suelo que existen en la legislación colombiana pero que se requiere traducirlos a realidades operativas, entre las que se destacan el cobro de incrementos en los precios del suelo (participación en plusvalías, cobro de cargas generales), la lucha contra la retención de tierras (régimen de desarrollo prioritario), etcétera. La Operación Nuevo Usme es un programa muy interesante que implica la utilización masiva de varios de estos instrumentos para generar terreno urbanizado en gran escala para vivienda social. Pero a pesar de que está diseñado desde hace tiempo, ha tardado en materializarse y, por lo tanto, sigue en el estatuto de propuesta (Maldonado, 2003).

Conclusiones

De manera muy resumida podemos concluir en lo siguiente: la política liberal de vivienda en Bogotá parece haber generado desventajas reconocidamente ligadas del funcionamiento del mercado y pocas de sus promesas positivas. Destacamos la profundización de las oscilaciones en esta actividad, con todo lo que implica en desperdicio y penalidades para los agentes en ellas involucradas, tanto productores como usuarios, el sesgo de la producción hacia la vivienda de lujo y las dificultades para atender las necesidades muy agudas de amplios sectores de la población. Estos veinte años de experiencia parecen indicar que no parece conveniente limitarse a pensar la corrección de detalle del funcionamiento de este sistema, sino que parece urgente replantearse el mismo esquema que, como mínimo, requiere complementos importantes que implican mayor involucramiento del Estado y entender la actividad constructiva popular como un recurso y no solamente un problema.

Bibliografía

- Cárdenas, Mauricio y Alejandro Badel (2003). "La crisis de financiamiento hipotecario en Colombia: causas y consecuencias". Bogotá: Informe de Consultoría.
- Casafranco Roldán, María Virginia y Óscar Arcos Palma (2010). *10 años de Metrovivienda. Modelos de gestión del suelo, vivienda y hábitat*. Bogotá: PNUD-UN Hábitat / Alcaldía Mayor de Bogotá / Metrovivienda.
- Chiappe De Villa, María Luisa (1999). *La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa*. Santiago de Chile: Serie Financiamiento del Desarrollo, 80, CEPAL.
- Cuellar, María Mercedes (2006). *¿A la vivienda quién la ronda?: Situación y perspectivas de la política de vivienda en Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (ICAV), Universidad Externado de Colombia.
- Cuervo, Nicolás (2007). *La vivienda en Bogotá. Reformas estructurales y heterogeneidad productiva en el cambio de milenio*. Bogotá: Tesis de Grado, Maestría en Economía, Universidad de los Andes.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Déficit de vivienda*. Documento electrónico: www.dane.gov.co
- Dureau, Françoise y Daniel Delaunay (2005). "Poblamiento, acceso a la vivienda y trayectorias residenciales en Bogotá y Soacha (1973-1993): resultados preliminares", en: Vincent Gouëset; Luis Mauricio Cuervo; Thierry Lulle y Henry Coing (coords.). *Hacer metrópoli, la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Echeverri, Juan Carlos; García, Orlando y Beatriz Pineda (1999). *UPAC: evolución y crisis de un modelo de desarrollo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Macroeconomía, 128.
- Instituto de Crédito Territorial (ICT) / Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) (1995). *Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939-1989*. Bogotá: INURBE.
- Jaramillo, Samuel (1980). *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Bogotá: Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

- Jaramillo, Samuel (1985). *Entre el UPAC y la autoconstrucción: comentarios y sugerencias a la política de vivienda*. Bogotá: CINEP, Serie Controversia 123-124.
- Jaramillo, Samuel (1992). *La vivienda en Bogotá: evolución de las condiciones habitacionales y de la estructura de producción de vivienda*. Bogotá: Documento CEDE 87, Uniandes.
- Jaramillo, Samuel (1994). "Evolución de la estructura productiva de la edificación en Colombia y de las políticas gubernamentales sobre el sector (1950-1993)", en: DNP, Ministerio de Desarrollo Económico y Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas. *Seminario políticas e instituciones para el desarrollo urbano futura en Colombia*. Bogotá: DNP.
- Maldonado, María Mercedes (ed.) (2003). *Reforma urbana y desarrollo territorial experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy, Universidad de los Andes.
- Montero, Óscar (2006). *Política de vivienda y mercado de capitales*. Bogotá: Memoria de Grado, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Nieto San Juan, Paula (2007). *La financiación de la construcción de vivienda en Bogotá 2000-2006*. Bogotá: Tesis de Grado, Administración de Empresas, Universidad de los Andes.
- Ramírez, Manuel y Jesús Otero (2004). *Determinantes de los desembolsos de crédito hipotecario*, documento realizado para el ICAV. Bogotá.

Mercado informal de vivienda en alquiler y estrategias residenciales de los sectores populares en Bogotá. Indicios sobre debilidades del sistema de vivienda de interés social*

Adriana Parias Durán**

En las ciudades de América Latina se constata que, en las últimas tres décadas, el mercado informal de suelo adquiere una importancia creciente. Bogotá es una de las ciudades de la región donde se desarrolló con mayor intensidad y de manera muy temprana, a finales del siglo XIX, la urbanización ilegal a través del mercado de suelo, convirtiéndose en la vía de sectores populares para resolver el problema del alojamiento y, en muchos casos, también su sustento y una cierta seguridad a través de la propiedad frente a la inestabilidad de sus ingresos.

El desarrollo de los mercados informales de suelo revela las dificultades de los mercados formales de extenderse al conjunto de la sociedad, y de las políticas públicas para hacer frente a la expansión y densificación urbana por la vía del mercado informal. Así, este mercado se convierte en un factor estructural de la configuración urbana, lo cual implica grandes costos para la ciudad en materia de regularización de los asentamientos y genera profundas desigualdades e inequidades urbanas para sus pobladores.

* Este artículo retoma y amplía los planteamientos desarrollados en el artículo de la autora con Pedro Abramo "Mercado informal de suelo en los barrios populares de Bogotá: claves para entender el crecimiento de la metrópolis". Tiene como base una investigación sobre este tema en Bogotá que hace parte del programa de investigación de la red Infomercado, dirigida por el economista brasileño Pedro Abramo. La investigación se ha desarrollado en dos etapas de recolección y análisis de información empírica sobre el funcionamiento de los mercados informales de suelo en Bogotá, coordinadas por la autora. La primera etapa, en cuyos resultados se apoya el presente artículo, se realizó en el marco del "Proyecto Urbanístico Nuevo Usme" en 2004, de la Alcaldía de Bogotá, dirigido por María Mercedes Maldonado, y contó con el apoyo del Lincoln Institut of Land Policy LILP, Cambridge, MA.

** Economista y Urbanista. Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), sede Bogotá. Correo electrónico: adrianaparias@gmail.com

En 1991, replicando el modelo chileno de Vivienda de Interés Social (VIS), en Colombia se desmontó la política basada en la participación directa del Estado en la producción y financiación de vivienda social y se introdujo el sistema de subsidio directo a la demanda. En el mismo año el derecho a un “hábitat digno” se incorporó como un mandato constitucional. La Ley 388 de 1997, desde una concepción progresista y novedosa, estipuló tres principios rectores del ordenamiento territorial, “la función social y ecológica de la propiedad”, “la prevalencia del interés general sobre el particular” y “la distribución equitativa de las cargas y los beneficios” y estableció que corresponde a las unidades territoriales locales garantizar el derecho al hábitat, mediante la promulgación y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial municipales y distritales.

Los datos indican, sin embargo, que los procesos informales de expansión y compactación urbana se han intensificado en Bogotá. Se calcula, de una parte, que del total del área urbanizada del Distrito Capital más del 20% ha sido incorporada mediante procesos informales y alrededor del 50% de esta ocupación ilegal se realizó en las dos últimas décadas (Maldonado y Camargo, 2008). De otra parte, entre 1993 y 2005, el 44,21% del total de viviendas producidas en Bogotá se realizó por autoconstrucción (Cuervo, 2007). Se constata también que parte de esta autoconstrucción corresponde a procesos de densificación de barrios de origen informal, mediante la construcción de segundos y terceros pisos y buena parte de estas construcciones se destinan al mercado, particularmente al mercado de alquiler.

Cabe entonces preguntarse acerca de los factores que determinan la regularidad de los mercados informales de suelo y residenciales, que bajo los nuevos esquemas de la política del hábitat, y a pesar de contar con un abanico progresista de instrumentos de planeación y de gestión del suelo, no dan muestra de ceder.

En Bogotá contamos con estudios y avances en la comprensión del mercado formal de vivienda, no obstante, la literatura sobre los mercados informales es parcial y persisten grandes lagunas en el conocimiento de sus lógicas de funcionamiento, vacío que consideramos constituye un limitante para una política eficiente del hábitat.

La investigación “Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina”, cuyos resultados son el objeto del presente

artículo, pretende aportar elementos de comprensión para avanzar en esta dirección. El objetivo del artículo es proponer algunas líneas de interpretación del funcionamiento del mercado residencial de arrendamiento en los barrios populares de origen informal en Bogotá, toda vez que, como se ha constatado en otros estudios (Parias, 2007), este mercado tiene un papel estructurante en el proceso de densificación de los barrios de origen informal y las familias que acceden al mismo son (o deberían ser) la población objetivo de la política de hábitat.

La exposición se desarrolla en cuatro apartados. En el primero, se exponen de manera sucinta los procesos de expansión y densificación urbana a través de los mercados residenciales informales durante el último siglo. En el segundo, se señalan las características de la demanda y la oferta en estos mercados.¹ En el tercero, se proponen algunas pistas para comprender su funcionamiento en los asentamientos de origen informal consolidados, haciendo énfasis en las decisiones residenciales de los arrendatarios. En el cuarto apartado se presenta un análisis preliminar de los precios en estos mercados. Se concluye con algunas reflexiones sobre los retos de las políticas públicas urbanas en Bogotá.

La urbanización por el mercado informal en Bogotá

A pesar del uso recurrente que se hace del término informalidad, la expresión presenta grandes lagunas en su definición, sin desconocer la pertinencia del debate conceptual, siguiendo la propuesta de Abramo (2003), aquí adoptamos la siguiente noción de mercado informal. La lógica del mercado puede asumir características institucionales diferentes según el vínculo que el objeto de transacción (suelo) establece con las normas y reglas jurídicas y urbanísticas de cada país y ciudad. Los mercados cuyo objeto está inscrito en la normativa jurídica y urbanística, los llamamos “mercados formales del suelo urbano” y los mercados cuyo objeto de transacción no se ajustan a los requisitos normativos y jurídicos, los llamamos “mercados informales de suelo urbano”.

1 Los mercados son: arrendamiento y compra y venta de inmuebles.

El mercado informal primario² de suelo en Bogotá aparece en una etapa muy temprana, a finales del siglo XIX, cuando se tiene indicios de que surgen los primeros agentes fragmentadores de terrenos en la periferia de la ciudad. Los lotes, sin servicios, sin obras de infraestructura, eran adquiridos por sectores populares para la autoconstrucción de sus viviendas de manera progresiva. Este esquema, con algunos matices y en períodos recientes con transformaciones en la lógica de operar de los loteadores informales, conocidos en nuestro medio como “urbanizadores piratas”, se consolida a lo largo del siglo XX y explica la expansión de la ciudad informal.

Un indicador de lo mal conocido que es este proceso, es que no contamos con un registro sistemático del proceso de incorporación informal de suelo a la ciudad, las cifras difieren según la metodología utilizada para su cálculo. Los datos de Gustavo Ramírez (1996) indican que hasta 1949 se habían incorporado 471 ha de manera ilegal en Bogotá. En cuanto a la autoconstrucción de vivienda, Jaramillo (1986) encuentra que esta produjo el 44,75%³ del total de viviendas en el período intercensal de 1938 a 1951 y, entre la última fecha y 1964, la participación de la autoconstrucción fue del 42,07%, proporción que se asemeja a la de la urbanización informal.

La participación del Estado en la producción de vivienda popular hasta la década de 1950 fue modesta. En 1928 se dictó una ley que obligaba a los municipios de más de 30 mil habitantes a destinar el 2% de su presupuesto a la “vivienda obrera”, a propósito de lo cual en Bogotá se creó el Instituto de Acción Social, que más tarde se convertiría en la Caja de Vivivenda Popular (CVP). Entre 1938 y 1951, la producción estatal de vivienda fue del 4,62% y en el período 1951-1964 del 16,85% del total, el incremento obedece a la inyección de recursos a la CVP provenientes del programa Alianza para el Progreso con los que se construyó el pro-

2 Planteamos que existen dos mercados inmobiliarios que operan con lógicas diferentes. El mercado primario en el que se transa el suelo, donde se confrontan el loteador de los terrenos y las familias, bajo una relación de asimetría transaccional, el primero está en capacidad de imponer un precio de monopolio a la demanda; y el mercado secundario de arrendamiento y compra y venta de inmuebles en barrios de origen informal consolidados, donde se presenta una menor asimetría de poder entre las partes del mercado (Abramo, 2003).

3 Se toma el incremento del *stock* de viviendas entre dos censos y se descuentan las viviendas de producción formal (privada y estatal) calculada a partir de las licencias de construcción aprobadas durante el período.

yectorio Ciudad Kennedy de vivienda popular, pero que no cobijó a los sectores más pobres de la demanda.

En el primer período (1938-1951), el número de hogares nuevos fue de 59.246, contra un total de 48.458 viviendas nuevas, lo que arroja un déficit de 10.788 viviendas. En el siguiente período (1951-1964), el déficit se incrementó a 52.775 viviendas. Nuestra interpretación es que el mercado de arrendamiento, por subdivisión de viviendas para el alquiler en el parque central, absorbió buena parte del déficit de vivienda particularmente en el segundo período. En la década de los años cincuenta, las capas superiores abandonan definitivamente el centro de la ciudad desplazándose hacia nuevas localizaciones al norte, las viviendas liberadas sufren subdivisiones improvisadas, creándose así una oferta masiva de *inquilinos* centrales, que muy probablemente no aparecen registradas como nuevas unidades de vivienda, pero constituyen una nueva oferta alternativa al mercado informal de suelo. De tal manera que la mayor participación de la producción estatal de vivienda no parece explicar la pequeña contracción de la urbanización informal, esta parece estar más relacionada con una densificación del área central fundamentalmente mediante el mercado de arrendamiento.

Jiménez (1993) estima una participación de la incorporación informal de suelo del 18,1% entre 1960 y 1966, que se incrementa en la década de los setenta y que corresponde a un total de 1.855 ha (sin contar el período 1977-1984). Por su parte, Ramírez (1996) encuentra que entre 1961 y 1985 la urbanización informal incorporó 2.987 ha.

En el período de 1964 y 1973 se presenta un crecimiento importante de la autoconstrucción, esta pasa a aportar el 49,7% de la producción total de viviendas en Bogotá, equivalente a 113.073 unidades de vivienda, y el déficit se contrae a 41.245 viviendas (Jaramillo, 1986). Entre la última fecha y 1985 la autoconstrucción desciende al 33,8% de la producción total de la ciudad, lo que equivale a 112.347 viviendas.

En el período de 1964-1985, la producción estatal crece de manera importante, se estabiliza alrededor del 20% de la producción total de vivienda a cargo del Instituto de Crédito territorial (ICT), la CVP y el Banco Central Hipotecario (BCH). Sin embargo, son principalmente los sectores más solventes de la demanda popular e incluso los sectores medios quienes acceden a esta oferta. El mercado informal continúa aten-

diendo al grueso de los sectores populares, lo que se aprecia en los datos referentes a la urbanización por la vía del mercado informal y en el déficit de vivienda.

Ahora bien, la agudización de la urbanización informal en el período tiene relación con el hecho de que, a partir de la segunda mitad de los años sesenta, los inquilinatos centrales dan señales de saturación, creando una presión sobre el mercado informal de suelo y el déficit registrado debió haber sido atendido por nuevas ofertas de cuartos o viviendas para alquiler en el parque de autoconstrucción producido en las décadas anteriores, generando así una densificación de los barrios informales por la vía del mercado secundario del alquiler.

En los últimos veinte años se registra un aumento de la participación de la incorporación de suelo por el mercado informal en todas las fuentes. Jiménez (1993) encuentra una participación del 41,7% de la urbanización total entre 1987 y 1991 y del 45,1% entre 1993 y 1996, que corresponde a un área de 1.087,2 ha. La medición de Ramírez (1996) estima la incorporación de 1.943 ha entre 1986 y 1995 y la medición del estudio “Suelo urbano y vivienda para los hogares de bajos ingresos Bogotá-Soacha-Mosquera; Medellín y área metropolitana” arroja un total de 3.434 ha incorporadas por el mercado informal de suelo durante el periodo 1980-2000. Es sorprendente que a partir de esta fecha no se tienen mediciones oficiales o de otro origen sobre la urbanización informal; Camargo (2006) señala que según los datos oficiales de la SDP, en 2007 se registran un total de 7.450 ha que corresponden a los asentamientos legalizados (de origen pirata o estatal), los no legalizados aún y aquellos a los que se les ha negado la legalización. Sin embargo, esta área es inferior a la que arroja el estudio arriba citado para el año 2000 cuando se calcula que la urbanización informal ya alcanza más de 7 mil ha.

En términos de la producción de vivienda, entre 1985 y 1993 se presenta una contracción de la autoconstrucción en términos relativos pasando a generar el 12% de la vivienda nueva, que implica también una reducción en términos absolutos (7.085 viviendas por año). Por su parte, la producción estatal mantiene su participación en términos absolutos (5.587 viviendas por año) pero también se contrae al 9,4% en términos relativos. Entre los censos de 1993 y 2005 se incorporaron al *stock* habitacional 298.603 unidades de vivienda por autoconstrucción, lo que re-

presenta el 44,21% del total de viviendas producidas en Bogotá en el período intercensal (Cuervo, 2007); es decir su participación sobre el total crece en un 32% con respecto al período anterior.

Este incremento de la urbanización informal se presenta en el marco de un viraje de la política de vivienda en Colombia y paradójicamente de incorporación de nuevos instrumentos de planificación y gestión del suelo. Como se ha dicho, en 1991 se desmontó la política basada en la participación directa del Estado en la producción y financiación de vivienda social y se la reemplazó por un sistema de subsidio directo a la demanda.

En un contexto de descentralización que otorga a los municipios y distritos una mayor autonomía en el manejo y ejecución de los recursos, la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial establece que corresponde a las unidades territoriales locales garantizar el derecho al hábitat. Para este fin, se contempla la promulgación y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Corresponde a los POT la definición de la estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, de mejoramiento integral, las directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión. En Bogotá, una de las medidas que se adoptaron para hacer frente a la urbanización informal fue la creación en 1998 de Metrovivienda, empresa del Distrito encargada de la gestión y la provisión de suelo urbanizado para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, bajo el esquema de subsidio a la demanda y con la participación del sector privado en la producción de la vivienda.

En síntesis, el intenso proceso de expansión de la ciudad por vía del mercado informal de suelo está acompañado de un proceso concomitante de densificación de los barrios de origen informal, fundamentalmente por la aparición temprana del mercado de arrendamiento. La lógica del mercado primario de suelo es responsable de las precariedades en que surgen y se consolidan los asentamientos informales. Este proceso se agudiza en el período de la nueva política de vivienda, con lo que se puede plantear la hipótesis de que, si bien en el pasado los sectores más pobres no tuvieron acceso a la oferta estatal, en el período más reciente los mer-

cados informales atienden parte de la demanda que anteriormente era atendida por la producción estatal.

La estructura y las características de la demanda y oferta de los submercados informales

En la primera fase de la investigación “Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina en Bogotá”, se aplicó un dispositivo empírico de recolección de información sobre el funcionamiento de los mercados informales de suelo y residenciales en diez asentamientos. La selección de estos asentamientos se hizo a partir de la construcción de una tipología de los mercados informales en la ciudad teniendo en cuenta las variables que determinan una jerarquía de la informalidad urbana: i) antigüedad de los barrios,⁴ ii) posición intraurbana (periférico-central), iii) nivel de consolidación (presencia de infraestructura, servicios urbanos, actividad económica, densificación), iv) topología del terreno (plano, empinado, inundable, seco). Se seleccionaron distintos tipos de asentamientos y se realizaron mil encuestas distribuidas en tres grupos: arrendatarios que hubieran accedido a la vivienda en los últimos cuatro años (2000-2004), propietarios que hubieran comprado la vivienda (o el lote) en el mismo período y propietarios que tuvieran en venta la vivienda (o el lote) al momento de la encuesta.

⁴ El barrio es la unidad espacial de referencia (el asentamiento) (la barriada en el Perú, la favela en el Brasil o las villas en la Argentina). La localidad es la unidad administrativa más amplia.

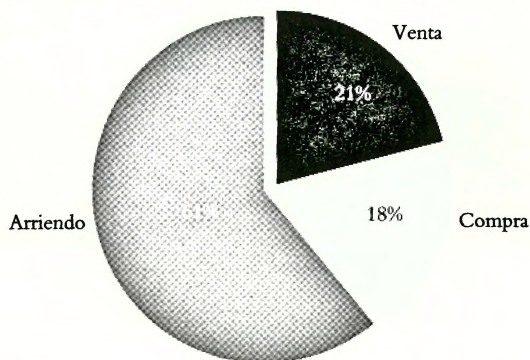


El submercado de arrendamiento tiene un peso importante en los mercados residenciales en los barrios informales

A diferencia de otras ciudades de América Latina, el mercado de arrendamiento en Bogotá registra el mayor volumen de transacciones en los barrios informales. En términos proporcionales, este mercado explica el 61% de las transacciones realizadas en los mercados secundarios en los últimos cuatro años al momento de la encuesta (2000-2004), mientras que en Lima esta proporción es del 44%, en Río de Janeiro del 20%; solo en Caracas la participación del arrendamiento es superior que en Bogotá (70%).

En casi todos los asentamientos, sean estos centrales o periféricos, “consolidados” o “en consolidación”, la participación del mercado de arrendamiento en las transacciones es superior al de compra y venta. De tal manera que, a diferencia de lo que se observaba en las décadas de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, cuando la oferta de alquiler se concentraba en las zonas centrales bajo la modalidad de *inquilinos*, en el período de los últimos treinta años el mercado de arrendamiento en los barrios informales se expande con celeridad a las localidades periféricas y surge con fuerza poco después de formados los barrios, convirtiéndose

Gráfico 1. Transacciones según submercado



Fuente: Investigación “Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá”, 2004.

se en un submercado estructurante del mercado secundario en los asentamientos de origen informal. Ahora bien, en todos estos barrios cerca del 60% del *stock* habitacional está ocupado en propiedad, lo que significa que una parte considerable de la oferta de alquiler se genera en el mismo inmueble que habitan los propietarios, constituyéndose en un factor de densificación de los barrios informales, tanto en los consolidados como en los que están en proceso de consolidación.

La elevada participación del arrendamiento en las transacciones inmobiliarias nos remite a las siguientes preguntas: si se considera que la propiedad constituye una fuente de seguridad para los pobres frente a sus débiles e inestables ingresos, ¿por qué se presenta una importante demanda en el mercado de arrendamiento en los barrios populares? ¿Conforman estos arrendatarios la demanda potencial o real del mercado formal de VIS, o están más bien atraídos por las ofertas de los mercados informales de suelo y vivienda? El análisis que sigue sugiere algunas líneas de respuesta a estos interrogantes.

Quiénes son los arrendatarios, ¿son distintos de los propietarios?

A continuación se presenta el análisis de cada submercado (arriendo, compra y venta) y en cada uno de ellos los datos se muestran para el total y según el tipo de barrio: consolidado y en consolidación, estos distintos niveles de análisis permiten inferir algunos rasgos clave para comprender el funcionamiento de los mercados secundarios residenciales en los barrios informales.

- Género, edad y lugar de nacimiento

La característica demográfica más destacada del mercado de arrendamiento es que su demanda es principalmente de mujeres. Es decir, la mayor parte de los hogares arrendatarios tienen como cabeza de hogar a una mujer: en promedio su proporción asciende al 66,5% de los arrendatarios. El 65% de ellas tiene una relación conyugal, el 27% pertenece a hogares monoparentales y el 8% conforma hogares unipersonales. Por su parte, el 68% de los hombres arrendatarios jefes de hogar tiene una pareja, el 18%

conforma hogares unipersonales y el 14%, hogares monoparentales. De tal manera que son principalmente las mujeres arrendatarias quienes se encuentran en situación de “madres solteras”. El tamaño promedio de las familias arrendatarias en estos barrios es de 4,7 personas, mientras que el promedio para la ciudad se ubica en 3,51.

En los barrios más consolidados, la proporción de hombres arrendatarios es superior (40%) que en los barrios menos consolidados (27%). Esta diferencia está asociada a una jerarquía en el mercado residencial entre estos dos tipos de barrios y los niveles de ingreso como se muestra más adelante.

En el mercado de compra y venta, quienes accedieron a la propiedad del inmueble recientemente son también en su mayoría mujeres: 58%. El 68% de ellas tiene una relación conyugal y el 17% son madres solteras, estas proporciones para los hombres son 84% y 10%, respectivamente. La proporción de hombres es mayor en los barrios consolidados (48%) que en los barrios en consolidación (38%). El tamaño promedio de las familias es de 4,37 personas.

La estructura poblacional por sexo y situación familiar de arrendatarios y propietarios recientes es similar. Puede decirse entonces que la demanda en los mercados residenciales (secundarios) en los barrios informales está conformada principalmente de hogares con jefatura femenina. Estos datos contrastan, de una parte, con las cifras del censo del 2005, según el cual en todos estos barrios, como en el promedio de la ciudad, el 68% de los jefes de hogar son hombres. De otra parte, la elevada participación femenina entre los arrendatarios y compradores no parece obedecer a un efecto de estructura de edad, es decir que las mujeres jefes de estos hogares sean más jóvenes que los hombres, pues el mismo censo arroja que en estos barrios la mayor proporción tanto de hombres como de mujeres jefes se ubican en el mismo rango de edad: de 35 a 49 años.

En cuanto a los propietarios que están vendiendo la vivienda, una mayor proporción (52%) son hombres. El 80% de los hombres tiene una relación conyugal, mientras que el 57% de las mujeres se encuentra en esta condición, el 16% de ellas son solteras y el 19%, viudas. Se puede entonces pensar que el cambio de situación familiar para estas últimas se convierte en un motivo para la venta del inmueble. En los barrios consolidados, la proporción de hombres que están vendiendo el inmueble

(54%) es superior que en los barrios no consolidados (51%). Estos hogares están conformados en promedio por 4,2 personas.

La estructura de edad de los jefes de hogar en mercados residenciales de los barrios informales es similar a la planteada por la teoría del ciclo demográfico para el mercado formal: una mayor proporción de arrendatarios jóvenes, una concentración de compradores en un rango intermedio de edad y una mayor presencia de vendedores en edades más avanzadas. La edad promedio de los arrendatarios es de 37 años y el 61% de ellos son mayores de 25 años y menores de 45, sin diferencias significativas de género ni entre asentamientos. La edad de quienes compraron la vivienda es en promedio cinco años superior a la de los arrendatarios, y los propietarios que venden la vivienda tienen en promedio 52 años.

El 50% de los arrendatarios nacieron en Bogotá, lo que significa una transformación con respecto a lo que formula la tesis clásica de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado. Hoy en día este mercado no se especializa en resolver el problema habitacional de los migrantes recientes. Tampoco se presenta una diferencia apreciable en cuanto al origen de los arrendatarios entre los barrios más y menos consolidados, lo que también cuestiona una intuición muy difundida que los asentamientos periféricos y menos consolidados son los principales receptores de la población migrante. La arrendatarios emigrantes provienen en su mayoría de los departamentos tradicionales de la migración hacia la capital: Cundinamarca, Boyacá, Tolima y, en menor medida, Santander. Una proporción menor de compradores (43%) y de vendedores (38%) de la vivienda nacieron en Bogotá, esto posiblemente está relacionado con la diferencia de edades entre arrendatarios y propietarios, los departamentos de origen son los mismos que los de los arrendatarios.

Los datos demográficos señalan que el crecimiento de la población de Bogotá ha descendido en su ritmo anual (2,2% entre 1993 y 2005) con respecto a las décadas anteriores (3,5% entre 1973 y 1985) debido simultáneamente a un descenso en las tasas de natalidad como de inmigración.⁵ Por tanto, siguiendo la argumentación de Smolka (2003) se puede afir-

5 Cabe anotar que si bien la migración hacia Bogotá se ha contraído en los dos últimos períodos intercensales, esta se ha incrementado de manera significativa en los municipios vecinos de la capital y particularmente en Soacha, municipio conurbado, donde la población alcanza una tasa de crecimiento superior al 10% entre 1985 y 1993.

mar que el factor estructural del crecimiento poblacional, que tradicionalmente ha ejercido una fuerte presión sobre el mercado de tierra y residencial, en los últimos veinte años ha cedido en términos proporcionales, y aunque en términos absolutos la población aumenta (pasa de 5 millones de habitantes en 1993 a 6'768.000 en 2005), no se puede atribuir a este factor la causa exclusiva del crecimiento de la informalidad en Bogotá.

- Nivel de educación e ingresos

El 47% de los arrendatarios no han superado la primaria, el 23% cursó hasta secundaria incompleta y otra proporción igual terminó la secundaria, solo el 5% tiene algún nivel de estudio universitario. Es decir, el nivel de educación de estas personas es bajo, sobre todo si se tiene en cuenta que su edad promedio es de 37 años cuando se espera que hayan culminado los estudios. Son los arrendatarios más jóvenes quienes tienen un mayor nivel de educación, el 80% de los menores de 26 años tiene una educación de secundaria incompleta para arriba y el 18% de ellos tiene algún nivel de educación universitaria. Este resultado evidentemente está relacionado con el incremento de la escolaridad de la población en edad de estudiar que se verifica en el país en los últimos años. Sin embargo, no hay una relación marcada entre el nivel de ingresos y el nivel de escolaridad en los barrios informales, lo que indica que una mayor educación no se relaciona necesariamente con un ascenso social. Las diferencias entre barrios consolidados y en consolidación no son significativas, tampoco son relevantes entre hombres y mujeres, la variable que marca la diferencia es la edad.

El 43% de los propietarios recientes no ha superado la educación primaria (15% incompleta y 28% completa), el 28% ha cursado algunos años de la secundaria y el 22% culminó este nivel, solo el 5% ha realizado algún estudio universitario. Como en el mercado de arrendamiento se presenta una diferencia importante entre jóvenes y mayores de 25 años, entre los primeros el 60% terminó la secundaria y el 10% tiene algún estudio universitario.

Los propietarios que venden la vivienda tienen niveles más bajos de educación, lo que se puede explicar por las diferencias de edad entre los jefes de hogar de los tres submercados. El 62% de ellos no ha superado la primaria y el 33% cuenta con algún nivel de secundaria.

En términos de ingresos, los arrendatarios de los barrios informales son pobres y las mujeres reciben un ingreso inferior que los hombres. El 87% de los jefes de hogar recibe un ingreso inferior o igual a 1 SMMLV,⁶ el 91% de las mujeres se ubica en este rango mientras que esta proporción para los hombres es de 78%, inversamente, el 22% de los hombres recibe más de 1 SMMLV, porcentaje que para las mujeres es el 9%.

El nivel de ingresos del arrendatario varía entre asentamientos, los más elevados los reciben los arrendatarios de los barrios más consolidados, especialmente en la localidad de Kennedy, y los más bajos son los ingresos de los arrendatarios de los barrios menos consolidados, particularmente los de las localidades de Ciudad Bolívar y Santa Fe.

Tabla 1. Ingreso del hogar del arrendatario (miles)

Ingreso hogar %	Total			
	1-250	251-360	361-720	más de 720
Total	28,3	43,3	23,2	4,8
Santa Fe	50,4	31,3	13,0	5,3
Usme	26,1	44,5	25,2	3,4
Kennedy	15,8	50,7	26,3	6,6
Ciudad Bolívar	22,6	48,4	25,8	3,2
Consolidados	24,6	46,5	23,1	5,8
No consolidados	36,6	36,3	22,8	4,3

Fuente: Investigación: "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.

El ingreso del hogar, aunque se incrementa con respecto al del jefe es también bajo, en promedio, el 71,5% de los hogares recibe hasta 1 SMMLV. Los barrios consolidados albergan arrendatarios con ingreso del hogar superior a lo correspondiente en los barrios menos consolidados;

sin embargo, la diferencia no es muy alta, se puede decir que en los barrios informales en general predominan los arrendatarios cuyos ingresos no superan 1 SMMLV. Este dato es de gran relevancia pues los cálculos de los constructores privados de vivienda concluyen que sus ofertas de vivienda de interés social del rango más bajo, vivienda de interés prioritario (VIP), están dirigidas a hogares con ingresos superiores a 1,5 SMMLV. Solo el 28% de los hogares arrendatarios podrían constituir una demanda potencial para esta oferta.

Un análisis más fino de los ingresos permite identificar ciertas diferencias entre hogares, no solo entre barrios más y menos consolidados y entre hogares con jefatura masculina y femenina, sino también al interior de cada barrio. Estas diferencias sugieren que si bien predominan los bajos ingresos, se presenta una cierta heterogeneidad social a su interior. A manera de ejemplo, en el barrio consolidado Patio Bonito en la localidad de Kennedy se encuentra que el 20% de los hogares arrendatarios recibe menos de 1 SMMLV, el 51% recibe entre 1 y 2 SMMLV, el 19% gana entre 2 y 3 SMMLV, el 7% se ubica en el rango de 3 a 4 y el 3% en el de 4 y 5.

El ingreso promedio de los hogares que compraron la vivienda, aunque superior al de los arrendatarios, es también bajo. Como lo muestra la tabla 2, el 59% recibe hasta 1 SMMLV, el 29% entre 1 y 2 y el 12% más de 2 SMMLV. En los barrios consolidados los hogares propietarios tienen mayores ingresos que en los barrios menos consolidados, en los primeros el 50% recibe hasta 1 SMMLV y los hogares que reciben más de 2 salarios corresponden al 19%; por su parte, en los barrios menos consolidados, el 64% está en el primer rango de salario y solo el 8% recibe más de 2 SMMLV, esta diferencia es más importante que en el mercado de arrendamiento. Es así que cerca del 40% de quienes compraron la vivienda en los barrios informales podría aspirar a acceder a una VIP en el mercado formal. Al realizar el mismo ejercicio con Patio Bonito, se encuentra que el 8% recibe menos de 1 SMMLV, el 39% entre 1 y 2, el 36% entre 2 y 3, el 6% entre 3 y 4, y el 5% entre 4 y 5.

Tabla 2. Ingreso del hogar de compradores recientes de vivienda

Ingreso hogar %	Total			
	1-250	251-360	361-720	más de 720
Total	18,47	40,13	29,30	12,10
Santa Fe	25,58	37,21	25,58	11,63
Kennedy	16,33	40,82	32,65	10,20
Ciudad Bolívar	20,00	37,78	33,33	8,89
Consolidados	8,47	40,68	32,20	18,64
En consolidación	24,49	39,80	27,55	8,16

Fuente: Investigación: "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.

Para los propietarios que están vendiendo el inmueble se presenta un incremento en los ingresos de los hogares. En promedio, las familias que reciben hasta 1 SMMLV descienden al 57,7% y se incrementa al 42,3% los que reciben más de 1 SMMLV. En los barrios consolidados se concentra una mayor proporción (50,7%) de hogares en rangos superiores a 1 SMMLV, por su parte en los barrios no consolidados esta proporción es del 35,1%. Al igual que para los arrendatarios y propietarios recientes, se presenta una dispersión del ingreso al interior de los barrios, retomando el ejemplo de Patio Bonito se encuentra que el 8% de los propietarios que están vendiendo la vivienda recibe menos de 1 SMMLV, el 41% entre 1 y 2, el 35% entre 2 y 3, el 8% entre 3 y 4, y el 8% entre 4 y 5.

Tabla 3. Ingreso del hogar vendedores, miles

Ingreso hogar %	Total			
	1-250	251-360	361-720	más de 720
Total	24,57	33,14	33,14	9,14
Santa Fe	34,09	25,00	22,73	18,18
Usme	19,23	32,69	40,38	7,69
Kennedy	5,26	42,11	42,11	10,53
Ciudad Bolívar	28,33	36,67	31,67	3,33
Consolidados	14,81	34,57	39,51	11,11
No consolidados	32,98	31,91	27,66	7,45

Fuente: Investigación: "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.

Más adelante veremos que la decisión de cambio de residencia de estos propietarios obedece en una proporción importante al criterio de búsqueda de un ascenso social. No obstante, otros aluden a un deterioro de su situación económica, que en alguna medida se puede explicar por la terminación del ciclo productivo del jefe o la muerte de alguno de los conyuges.

Condiciones habitacionales

Las penurias de los habitantes de los barrios de origen informal son de diversa naturaleza. Muchos de estos asentamientos surgen y se consolidan en zonas de riesgo de inundación o de deslizamiento. El origen ilegal de los mercados de suelo genera grandes precariedades en términos de dotación de infraestructura, equipamientos y servicios urbanos que contrastan con las condiciones de los barrios de origen legal. Esta situación representa grandes desigualdades urbanas, un costo considerable para la ciudad en el momento de la regularización de los asentamientos informales⁷ y son también una fuente de jerarquía entre asentamientos informales que influyen en la determinación de los precios inmobiliarios a su interior.

Una de las precariedades habitacionales más agudas y generalizadas en los asentamientos informales es el hacinamiento. El 55% de los arrendatarios comparte la vivienda con uno o más hogares y, con frecuencia, uno de estos hogares es el propietario del inmueble. Este fenómeno es particularmente importante en Usme (62%) y en Santa Fe (58%), los barrios más consolidados. Por su parte, los barrios menos consolidados de Ciudad Bolívar presentan la menor proporción de arrendatarios que comparten la vivienda, aunque es una proporción elevada (45%).

El hecho de compartir la vivienda no necesariamente significa que los hogares se encuentren en una situación de hacinamiento. Este fenómeno depende del número de personas que comparten el cuarto para dormir, de los espacios compartidos y del número de hogares por vivienda. Ofi-

7 Diversos estudios oficiales y de consultoría indican que el costo de desmarginalización o mejoramiento integral de barrios es cerca de tres veces el costo del urbanismo planificado.

cialmente se considera que el hacinamiento se presenta cuando más de tres personas comparten un cuarto para dormir, sin embargo, las cifras dejan ver que la sobrepoblación en las viviendas de los arrendatarios es alta, lo que sugiere que el mercado de arrendamiento en los barrios informales es un generador de hacinamiento. De acuerdo con el criterio oficial, donde se presenta un mayor grado de hacinamiento es en Ciudad Bolívar, seguido de Santa Fe y Usme, no obstante, en el cuadro se observa que en todos los asentamientos el número de personas por cuarto se acerca a tres y el promedio de personas por vivienda es superior a diez.

Tabla 4. Hacinamiento en las viviendas de arrendatarios

	Hogares que comparten la vivienda					
	Vivienda compartida	Hogares/vivienda	Personas/vivienda	Personas/dormitorio	3 o más hogares	3 o más hogares
Total	54,65	2,93	10,04	2,80	-	-
Santa Fe	58,30	3,00	10,21	3,27	45,00	34,00
Usme	62,20	3,05	10,80	2,58	65,00	34,00
Kennedy	53,30	3,00	10,83	2,88	54,00	26,00
C. Bolívar	45,20	2,55	8,21	2,65	41,00	41,00

Fuente: Investigación "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.

El 51% de los propietarios que compraron la vivienda la comparte; el 36% lo hace con otro hogar y el 15% con tres o más hogares, lo que significa, en la mayoría de los casos, que alquilen cuartos del inmueble a uno o más hogares. Aunque estas proporciones son más bajas que en el mercado de arrendamiento, lo que en parte se puede explicar por el poco tiempo que llevan en la vivienda, en todo caso no son despreciables y ratifican la elevada densidad de población en los barrios informales bajo condiciones de hacinamiento propiciadas por la generalización del mercado de arrendamiento en estos asentamientos.

Tabla 5. Hacinamiento en las viviendas de propietarios recientes

	Hogares que comparten la vivienda %				
	Vivienda compartida	2 hogares	3 hogares	4 y más hogares	Personas
Total	51,10	35,90	13,00	2,20	6,20
Santa Fe	48,50	30,30	18,20	0,00	6,39
Usme	33,30	27,80	0,00	5,60	6,12
Kennedy	62,10	37,90	20,70	3,40	5,95
C. Bolívar	58,30	50,00	8,30	0,00	6,27

Fuente: Investigación "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.

Adicionalmente el 20% de los inmuebles de los propietarios recientes que respondieron la pregunta tienen algún espacio destinado a una actividad económica, que en su mayoría realiza el mismo hogar y el 34% destina un espacio al alquiler, principalmente para uso residencial.

Más del 50% de los hogares que tienen la vivienda en venta la comparte con uno o más hogares. Esta situación se presenta especialmente en los barrios menos consolidados de las localidades de Kennedy y Ciudad Bolívar.

Tabla 6. Hacinamiento en las viviendas de propietarios-vendedores

	Hogares que comparten la vivienda %				
	Vivienda compartida	2 hogares	3 hogares	4 y más hogares	Personas
Total	53,5	32,60	13,90	7,00	6,90
Santa Fe	51,2	32,20	7,00	12,00	6,60
Usme	49,1	28,00	15,10	6,00	6,70
Kennedy	68,8	37,80	25,00	6,00	7,70
C. Bolívar	56,3	37,70	15,60	3,00	7,00

Fuente: Investigación "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.

El elevado nivel de hacinamiento en los barrios de origen informal significa que si bien el tamaño de las viviendas puede ser hasta el doble de las viviendas de interés social, el número de metros cuadrados por persona se reduce significativamente. Más adelante retomamos este tópico.

Con respecto a otros factores que inciden en las condiciones habitacionales como los servicios públicos domiciliarios, la situación es menos grave (el 93% de los hogares encuestados tiene acceso a los servicios de energía y acueducto y el 60% cuenta con gas natural).⁸ En este aspecto la dificultad más sentida es el elevado monto de las tarifas: estos hogares no solo destinan cerca del 10% de sus ingresos al pago de servicios públicos sino que se ven en la obligación de restringir su consumo al mínimo.

Mecanismos de funcionamiento del mercado informal en los asentamientos populares y movilidad residencial

Relaciones entre el mercado de trabajo y el mercado de arrendamiento

Con el propósito de conocer si los arrendatarios en los barrios informales siguen una racionalidad estratégica en sus decisiones residenciales, en una primera aproximación indagamos sobre la relación entre el mercado de trabajo y el mercado residencial. Varios estudios en América Latina muestran la existencia de articulaciones importantes entre el mercado de vivienda en estos asentamientos y el mercado de trabajo informal (Abramo, 2003, para el caso de las favelas en el Brasil). En el estudio en Bogotá encontramos nexos similares.

8 Cabe aclarar que los barrios objeto de esta investigación han sido legalizados, lo que en la reglamentación colombiana implica haber pasado por el proceso de regularización física (no solo jurídica) y una de las intervenciones en este sentido es la extensión de las redes de servicios públicos domiciliarios. Sin embargo, una práctica muy extendida, particularmente por la empresa prestadora del servicio de energía eléctrica, es conectar el servicio muy pronto en el proceso de formación de los barrios, antes de su legalización, para evitar el robo.

Tabla 7. Sector y rama de ocupación de los arrendatarios (%)

Ocup.	Form.	Inform.	Com. formal	Com. infor.	Serv. formal	Serv. infor.	Serv. domést.	Serv. domést.	Indust. formal	Indust. infor.	Contruc. formal	Construc. infor.
Total	45,92	54,58	28,95	71,05	59,35	40,65	17,65	82,35	76,00	24,00	48,57	51,43
Santa Fe	35,61	64,39	22,92	77,08	55,17	44,83	13,33	86,67	75,00	25,00	40,00	60,00
Usme	43,70	56,30	37,04	62,96	40,00	60,00	25,00	75,00	73,33	26,67	46,15	53,85
Kennedy	50,33	49,67	28,57	71,43	72,34	27,66	18,18	81,82	73,33	26,67	45,00	55,00
C. Bolívar	51,14	48,36	32,14	67,86	70,59	29,41	15,38	84,62	83,33	16,67	64,71	35,29

Fuente: Investigación "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.

El 55% de los arrendatarios trabaja en el sector informal en las ramas de comercio, servicio doméstico y construcción. En las localidades de Santa Fe y Usme, en los barrios más consolidados se concentra la mayor proporción de trabajadores del sector informal (65% y 56% respectivamente), lo que se verifica tanto para los hombres como para las mujeres jefes de hogar.

Los datos sugieren entonces que hay una relación entre los mercados informales de vivienda y de trabajo. De una parte, la relación se puede atribuir a una lógica de exclusión de los mercados formales. Ante la exclusión del mercado laboral —formal—, los hogares no tienen acceso al mercado residencial formal, lo que los remite al mercado informal, reforzándose así una diferenciación entre estos dos.

De otra parte, parece confirmarse que los asentamientos informales conforman territorios de relaciones socioeconómicas locales; pertenecer a un asentamiento es tener la oportunidad de acceder a una eventual fuente de ingreso en el mercado de trabajo del barrio —generalmente informal—. Esa dinámica económica endógena que cualifica la interacción de los individuos es un elemento importante en la dinámica de los mercados locales y explica su coexistencia con los mercados formales Abramo (2003). La contrapartida de ese circuito económico endógeno al asentamiento es que refuerza los factores de decisión de localización residencial a partir del criterio de proximidad. Esta apreciación se puede confirmar con la información sobre el lugar de trabajo.

Tabla 8. Lugar de trabajo según sector de trabajo (%)

	Santa Fe		Usme		Kennedy		C. Bolívar	
Lugar de trabajo	Sector form.	Sector infor.	Sector form.	Sector infor.	Sector form.	Sector infor.	Sector form.	Sector infor.
Misma localidad	18,42	52,50	2,50	59,68	34,38	87,10	28,05	51,85
Otra localidad	81,58	47,50	85,00	40,32	60,94	11,29	71,65	46,30
Otro municipio	0,00	0,00	12,50	0,00	4,69	1,61	0,00	1,85

Fuente: Investigación "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.

En los barrios consolidados se presenta una mayor concentración de arrendatarios que trabajan en el mismo barrio. En la localidad de Santa Fe, cerca del 50% de los trabajadores del sector informal se desplaza a otra localidad, sin embargo, gran parte de ellos son vendedores ambulantes que tienen como lugar de trabajo la localidad de La Candelaria, conformada por los barrios del centro histórico de la ciudad y que está contenida en la localidad de Santa Fe.

En Usme, el 60% de los arrendatarios que trabajan en el sector informal lo hacen en la localidad de residencia, en los sectores de comercio y servicios. Los dos barrios estudiados en esta localidad, Gran Yomasa y Santa Librada, figuran entre los sectores más consolidados de la localidad, con una intensa actividad comercial de tiendas de abarrotes, misceláneas, materiales de construcción, restaurantes, entre otros, con infraestructura vial intermedia y local relativamente buena, lo que hace de esta zona una microcentralidad urbana informal.

En Kennedy se encontró la mayor proporción –87%– de arrendatarios que trabajan y residen en el mismo barrio, el 50% se dedica al comercio. Esto se explica por la presencia de la Central de Abastos (Corabastos) en este barrio que genera trabajo informal local, y son también importantes las actividades de servicios y construcción.

Por su parte, en los barrios poco consolidados de Ciudad Bolívar el 52% de los arrendatarios que trabaja en el sector informal lo hace en el mismo barrio, principalmente en la actividad comercial, y quienes se desplazan fuera de la localidad son, en su mayoría, empleadas domésticas.

Preferencias de localización residencial de los arrendatarios

Los datos de la encuesta indican que las estrategias residenciales son territorializadas. Se podría decir que la decisión residencial es, ante todo, una decisión de localización en la que prevalecen factores de proximidad. El 67% de los arrendatarios responde haber tenido en cuenta el barrio en el momento de escoger la vivienda. Los principales motivos para ello se sintetizan en: 45% factores de proximidad –trabajo, estudio, amigos o parientes–, el 21% preferencia por el barrio –conoce y le gusta, siempre ha vivido allí– 20% acceso a servicios urbanos –accesibilidad, comercio–.

La localización de la vivienda es fundamental, pero no en el sentido que lo establece la teoría económica neoclásica. Se ha mostrado que una gran parte de los arrendatarios trabaja en el sector informal y para ellos las oportunidades de trabajo se presentan en el barrio o en barrios cercanos al lugar de residencia, independientemente de su localización intraurbana. Estas oportunidades se generan a partir de relaciones de confianza y solidaridad que se establecen al interior de los asentamientos. Por tanto, la valoración de la localización responde más a una lógica de redes comunitarias, que a un criterio técnico de distancia física.

Así, se puede pensar que frente a una rigidez de la oferta residencial para la venta al interior del barrio, estos hogares permanecen como arrendatarios en el asentamiento donde hacen parte de redes comunitarias cuya construcción se realiza en el tiempo. Abandonar el barrio significa perder las relaciones acumuladas. De tal manera que los factores de proximidad operan como una fuerza de retención de los hogares en los asentamientos informales y parecen explicar la amplia demanda en el mercado de arrendamiento, incluso a precios elevados, como se verá más adelante.

Las decisiones residenciales de los compradores se sustentan en criterios similares a los de los arrendatarios. El 75% tuvo en cuenta el barrio en el momento de buscar la vivienda para comprar. Las razones para ello son: 55% proximidad, 17% preferencia por el barrio, 15% accesibilidad, comercio y 13% otros.

Por su parte, se encontró que para los vendedores de la vivienda este factor no es tan significativo en la elección de su próxima residencia. Los datos sugieren que para los propietarios-vendedores, la decisión de ven-

der está motivada en parte por la búsqueda de un ascenso en la jerarquía del mercado residencial informal relacionado con un ascenso en la jerarquía social, y la búsqueda de otras externalidades en otras localizaciones. Así, el 50% responde que la principal razón para vender es mejorar sus condiciones actuales (vivienda, barrio), no obstante, el 25% de ellos está buscando vivir más cerca de sus parientes y amigos, es decir, motivos de proximidad. Otra proporción igual está vendiendo para disminuir sus gastos.

Movilidad residencial

El análisis de la movilidad residencial es de gran importancia porque permite determinar los flujos –origen-destino– de estos pobladores y con ello la rigidez o la fluidez de las barreras entre los mercados formal e informal y al interior de este mismo. Acogiéndose a la hipótesis que se ha desarrollado en este artículo, si las externalidades comunitarias son un factor importante en las decisiones residenciales de los arrendatarios en los asentamientos informales, los flujos residenciales tendrán un carácter endógeno.

Para averiguar sobre este tópico, se construyó una tipología de la trayectoria residencial de los arrendatarios y una matriz de origen-destino de sus desplazamientos residenciales durante los últimos cinco años y los resultados de este ejercicio son elocuentes.

En primer lugar, como se observa en la matriz, la mayor parte de los desplazamientos residenciales de los arrendatarios han sido endógenos –al interior del barrio– a lo largo de los últimos cinco años, y estos se intensifican con el tiempo. Incluso los movimientos entre barrios de la misma localidad son relativamente débiles.

En segundo lugar, no se registra ningún movimiento entre un barrio formal y un barrio informal: todos los arrendatarios incluidos aquellos que tienen como origen otra localidad, habitaban anteriormente en un barrio informal.

Por último, la intensidad de los flujos presenta algunas particularidades. En el barrio más reciente, Unir, se encontró la mayor proporción de arrendatarios que provienen de otra localidad: 26%, si bien allí se encuen-

tra la menor proporción de arrendatarios que hace cinco años ya habitaban el barrio –38%–, la proporción de quienes llegaron procedentes de la misma localidad también es elevada, 22%, en su mayoría provenientes de Patio Bonito, el barrio contiguo. Esta situación es indicativa de la lógica de los agentes del mercado primario de suelo, ante una saturación del mercado residencial en este último, el propietario de los terrenos colindantes, un loteador pirata de larga trayectoria, crea una nueva oferta de lotes de los cuales puede obtener una ganancia extraordinaria derivada de las externalidades que brinda la proximidad a un barrio consolidado.

Tabla 9. Origen-destino de los arrendatarios en los movimientos residenciales de los últimos cinco años, %

	1999-2000			2000-2001			2001-2002			2002-2003			2003-2004		
Total %	Mismo barrio	barrio de la localidad	otra localidad o municipio	Mismo barrio	barrio de la localidad	otra localidad o municipio	Mismo barrio	barrio de la localidad	otra localidad o municipio	Mismo barrio	barrio de la localidad	otra localidad o municipio	Mismo barrio	barrio de la localidad	otra localidad o municipio
Mismo barrio	64,8	0,2	0,2	66,6	0	0,4	72,6	0,4	0	78,2	0	0	86,4	0	0
Barrio de la localidad	8	12,2	0	2,33	10,1	0	1,7	1,7	0,2	3,2	5,1	0,2	5,5	0	0
Otra localidad o municipio	1,4	0	11,9	3,69	0,2	16,7	4,2	4,4	12	5	0,4	8	8,1	0	0

Fuente: Investigación “Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá”, 2004.

Estos resultados preliminares son coherentes con el análisis expuesto sobre las decisiones residenciales de los arrendatarios. En efecto, señalan que los arrendatarios tienen una movilidad residencial condicionada por las relaciones territorializadas, basadas en la confianza y la reciprocidad. Es posible entonces plantear que los arrendatarios deciden permanecer en el mercado informal del asentamiento por un tiempo prolongado, antes que abandonar las relaciones comunitarias acumuladas por desplazarse a otra localización, generalmente periférica.

La propiedad para los arrendatarios y la vivienda de interés social

Aun si los arrendatarios revelan una marcada preferencia por la localización residencial, ello no significa que sean indiferentes ante la propiedad, por el contrario, aspiran a ser propietarios. Es decir, esta población otorga importancia a la seguridad y estabilidad que puede brindar la propiedad. Es así que el 72% responde que para los próximos tres años están pensando en acceder a una vivienda propia. De ellos, el 71% piensa comprar cerca del lugar de residencia actual: 38% en el mismo barrio y 33% en la misma localidad. Adicionalmente el 41% de ellos optaría por una vivienda usada y el 22% se inclinaría por un lote. Estos datos sugieren por lo menos dos comentarios.

En primer lugar, la preferencia por la vivienda usada constituye otra evidencia importante de la valoración de las externalidades a las que se ha hecho referencia. De otra parte, el proceso de construcción de la vivienda demanda un cierto nivel de capacitación, disponibilidad de mano de obra y de ahorros; es decir, exige una serie de condiciones que no reúnen fácilmente los hogares y menos aún aquellos de mujeres cabeza de hogar, que conforman la mayor parte de la demanda del mercado de arrendamiento.

Se puede decir que los arrendatarios, en su mayoría mujeres, prefieren comprar una vivienda usada en el mercado secundario que un lote en el mercado primario informal donde todo está por construir. Y ante la rigidez de la oferta para la venta, su estrategia residencial es permanecer en el mercado de arrendamiento aun a elevados precios.

En segundo lugar, se constata que las ofertas de Vivienda de Interés Social (VIS) ofrecen restricciones para los arrendatarios. Una reducida proporción de ellos, 27%, está pensando en acceder a una VIS y este porcentaje disminuye de manera significativa porque solo el 20% de quienes optarían por una VIS está dispuesto a endeudarse con el sector financiero para comprar la vivienda, condición necesaria para acceder a estas soluciones.

Sobre este último aspecto se puede decir que la inestabilidad e irregularidad de los ingresos en el sector informal de trabajo son factores determinantes de una lógica particular en los circuitos monetarios y formas de intercambio en los mercados informales. Por lo tanto, es difícil que

estos hogares estén dispuestos a penetrar en la lógica del sistema financiero, el cual exige estabilidad de ingresos y compromisos contractuales formales; por supuesto, tampoco son buenos candidatos para que se les otorguen los préstamos bancarios. Nos encontramos entonces ante un círculo vicioso que contribuye a explicar las fuertes barreras para que el sector formal VIS –prioritario– atraiga su demanda objetivo: los arrendatarios de los barrios informales.

Asimismo, el mercado informal ofrece una cierta libertad urbanística que significa que los propietarios pueden aprovechar el área del lote para la construcción por etapas la vivienda de acuerdo a sus necesidades y a la disponibilidad de recursos. La rigidez que impone el mercado formal de las VIS constituye otra debilidad de este mercado para atraer a los sectores populares.

La valoración de las externalidades se relaciona con una estrategia económica de gran relevancia. La propiedad se concibe como un elemento de estabilidad frente a la incertidumbre del trabajo y es una fuente de ingresos que refuerza la seguridad y complementa los ingresos mediante la construcción de habitaciones o apartamentos para el alquiler, o de locales para el desarrollo de actividades económicas. Es decir, la vivienda es un bien que satisface una necesidad básica, pero también es un motivo de inversión para los sectores populares.

Así, el mercado formal VIS parece presentar limitaciones para atraer a la demanda del mercado informal. El análisis del funcionamiento del mercado informal sugiere que las dificultades se explican tanto por el lado de la oferta como de la demanda. De una parte, el sector privado, cuyo segmento “natural” de operación son los sectores de mayores ingresos, compromete su capital en inversión VIS durante los ciclos de saturación del mercado de estratos altos y medios. Adicionalmente, el segmento más bajo de la demanda al que alcanza a llegar la producción privada es de ingresos superiores a 1,5 SMMLV, lo que excluye, como se vio, una parte considerable de los arrendatarios y también de los propietarios de los barrios de origen informal. De otra parte, por el lado de la demanda también se presentan factores relacionados con sus estrategias económicas y residenciales que mantiene “cautivos” a los arrendatarios en el mercado informal.

Los factores encontrados en esta investigación pueden ayudar a entender por qué, por ejemplo, una proporción significativa de subsidios que se asignan no se colocan. En Bogotá se tienen actualmente 33.439 subsidios acumulados. De esta manera queda claro que profundizar en la lógica de funcionamiento de los mercados informales de suelo y vivienda es un requisito esencial para cualquier política del hábitat que busque combatir la informalidad y ofrecer soluciones viables a los sectores populares.

Precios

El canon de alquiler en los barrios informales es elevado

Los arrendatarios de los barrios informales pagaron alrededor de 130 mil pesos mensuales por el arriendo de una vivienda de dos habitaciones en 2004, lo que corresponde a cerca de US \$ 50 y representa el 35% del ingreso cuando este es de 1 SMMLV. Este valor es más elevado que en otras ciudades de América Latina. En Lima, por ejemplo, el valor promedio del alquiler se estima en 8% del SMMLV. Los barrios de Kennedy presentan los arriendos más altos, donde los ingresos son también más elevados, mientras en Ciudad Bolívar se encontraron los montos más bajos de alquiler. En los barrios consolidados, el canon de alquiler promedio supera en un 13% al que pagan los arrendatarios de los barrios menos consolidados. Aunque la diferencia no es muy grande, se puede pensar que determinantes relacionados con los factores exógenos y endógenos a los asentamientos antes mencionados explican su jerarquía. Ciudad Bolívar es una localidad con una connotación social negativa muy marcada y los barrios allí estudiados son los que cuentan con la menor oferta de trabajo y son, a su vez, barrios con importantes deficiencias en infraestructura y servicios urbanos.

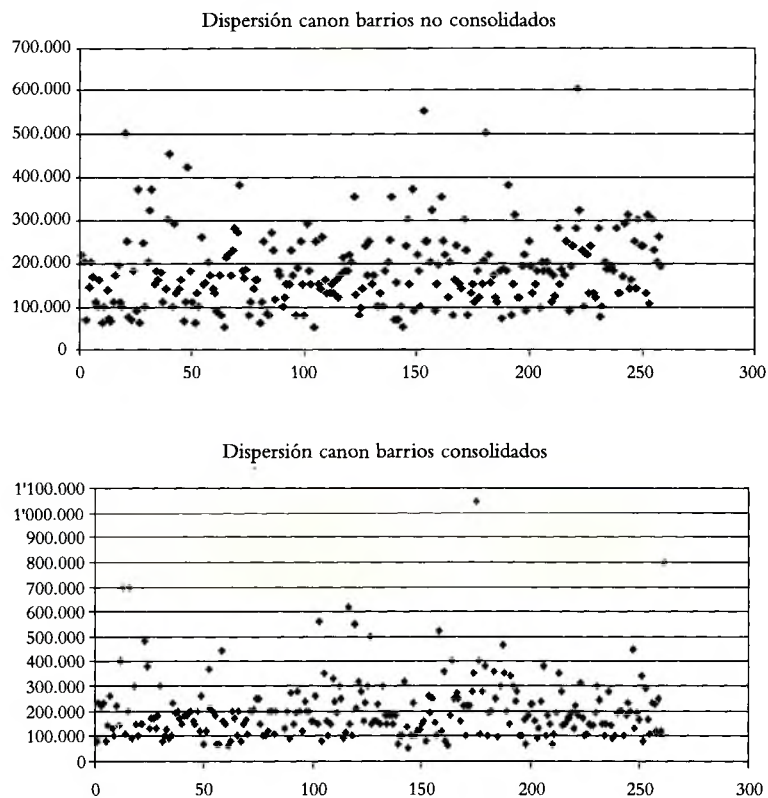
Tabla 7. Canon de arrendamiento por una vivienda de dos habitaciones

Localidad	Canon de alquiler 2004	
	Promedio	Mediana
Total	132.580	120.000
Santa Fe	121.433	102.500
Usme	131.980	120.000
Kennedy	148.816	132.500
Ciudad Bolívar	113.077	100.000
Consolidados	141.740	136.000
No consolidados	123.180	110.000
Fuente: Investigación "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.		

Tanto en los barrios consolidados como en los menos consolidados, se observa una concentración del canon de arrendamiento en el rango de 100 mil pesos a 200 mil pesos. Sin embargo, en ambos casos se presenta una dispersión en una franja que llega hasta más de un millón de pesos en los primeros y hasta 600 mil pesos en los segundos, y en estos últimos se presenta una mayor cantidad de valores inferiores a 100 mil pesos. Esta dispersión indica que las características de los inmuebles, del entorno y el hecho de que la vivienda sea o no compartida inciden de manera significativa en el canon de alquiler. En efecto, se constata que en todos los casos en que el canon es inferior al rango medio, la vivienda es compartida;⁹ de igual manera, las viviendas de mayor canon corresponden a las de construcción de mejor estado.

⁹ Cabe aclarar que se tomó el monto que paga el hogar por una vivienda estándar de dos habitaciones. Así, si la vivienda es compartida y el hogar solo ocupa una habitación, el valor del canon se multiplica por dos.

Gráfico 2. Dispersión del canon de alquiler según tipo de barrios



Fuente: Investigación "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.

Adicionalmente los datos sugieren un comentario que requiere ser explorado. Se observa que la distancia a las zonas de concentración del empleo (trabajo formal) no es un factor determinante del canon de arrendamiento (ni de los precios inmobiliarios) en los barrios informales como lo sugiere la economía neoclásica. Los barrios más centrales son los de la localidad de Santa Fe donde el canon es inferior al promedio. Por supuesto que la distancia al centro no es la única variable que considera esta teoría, otros atributos de las viviendas o del entorno son variables determinantes de los precios en algunas corrientes de esta propuesta. Sin embargo, es importante señalar que en estos asentamientos no se cumpliría la hipótesis según la cual el gradiente de precios desciende a medida que los barrios se alejan del DCN (Distrito Central de Negocios), donde se concentran los empleos.

Ahora bien, los ingresos por concepto del alquiler de una vivienda de dos habitaciones representan el 35% del ingreso de un hogar cuando este recibe 1 SMMLV. Por tanto, es comprensible que muchos propietarios decidan alquilar parte de su vivienda; así, el mercado de arrendamiento constituye una fuente de ingresos para estas familias y para algunos propietarios-arrendadores la diferencia de su ingreso con respecto a los arrendatarios puede explicarse por el ingreso derivado del alquiler.

Estos resultados, no obstante, conducirían a poner en cuestión la racionalidad de los arrendatarios de los mercados informales. Sin embargo, como se ha mostrado en los apartados anteriores, se puede pensar que las relaciones entre el mercado de trabajo y el mercado residencial y, en general, la valoración de las relaciones comunitarias de proximidad son factores que influyen en las decisiones residenciales imprimiéndoles un carácter territorializado, de tal suerte que frente a una rigidez en el mercado de compraventa, los arrendatarios estarían dispuestos a pagar arriendos elevados por no abandonar una localización valorada.

Sin embargo, otros factores también inciden en la decisión de ser arrendatario. Como se mencionó en el apartado anterior, la baja capacidad de ahorro de estas familias que, junto con su débil capacidad de endeudamiento, no les permite contar con un capital acumulado para acceder a la compra de la vivienda.

Precios de mercado en el mercado informal y precios del mercado formal de vivienda de interés social

Los precios de compra de los inmuebles en los mercados residenciales informales son reveladores de varios aspectos. Pero antes aclaremos cómo se construyó la tabla 8. La investigación averiguó el precio que pagaron quienes compraron un lote sin edificar y los precios que pagaron quienes compraron una vivienda. Los primeros aparecen en la primera columna y los segundos, llevados al valor de una vivienda de dos habitaciones, aparecen en la segunda columna. El valor del metro cuadrado de suelo se calculó teniendo como referencia el tamaño que por regla general¹⁰ tienen los lotes del mercado informal de suelo que es de 72 m². Finalmente el valor de la edificación se dedujo de restar el precio del lote al valor de la vivienda. Este ejercicio sencillo permite mostrar algunos indicios sobre este mercado.

Tabla 8. Precio de compra (precio de mercado)				
	Precio de compra de los inmuebles			
	Lote	Vivienda de dos habitaciones	Valor m ² suelo	Valor edificación
Promedio total	9.338.203	16.042.125	129.697	6.703.922
Santa Fe	9.786.556	13.974.444	135.924	4.187.888
Usme	12.052.000	23.233.000	167.389	11.18.1000
Kennedy	10.071.333	18.422.199	139.880	8.350.866
Ciudad Bolívar	7.630.900	12.693.996	105.985	5.063.096
Consolidados	10.228.286	17.861.619	142.060	7.633.333
menos consolidados	8.410.200	13.418.336	116.808	5.008.136
Fuente: Investigación "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.				

10 Aunque hay indicios de que en los últimos años se están reduciendo los tamaños de los "lotes piratas", nuestra intuición es que este proceso obedece al hecho que el tamaño de los lotes y de las viviendas del mercado formal VIP y VIS, que conformaría la competencia de este mercado informal, es mucho menor, por lo cual los loteadores piratas están en capacidad de reducir el tamaño sin bajar los precios. Más adelante se verá este aspecto.

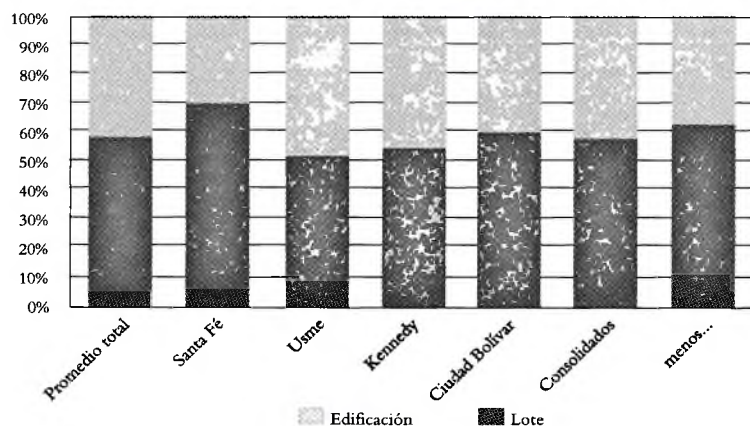
En primer lugar, se destaca el gran peso del precio del suelo en el precio de la vivienda, que en promedio corresponde al 58% del precio total (suelo + edificación). Esta relación es inversa a la que se presenta en el mercado formal de VIP y VIS donde, como se señalará, el peso de la edificación en el precio de venta es superior al 75%.

Ahora bien, los precios tanto de los lotes como de las edificaciones varían de manera significativa entre los asentamientos. En los barrios de la localidad de Ciudad Bolívar se presentan los valores más bajos del suelo. Como se mencionó, esta es la localidad con connotación social más negativa de la ciudad; sin embargo, los dos barrios estudiados tienen más de 12 años de fundados, han sido objeto de regularización y cuentan con alguna infraestructura y servicios urbanos.

Por su parte, los precios más bajos de la edificación se encuentran en la localidad central de Santa Fe donde, no obstante, el precio de los lotes es superior por 2'150.000 pesos a los de Ciudad Bolívar. Por lo tanto, el suelo explica el 70% del precio de la vivienda, lo que tiene que ver con la baja calidad de las edificaciones que se observa en los barrios poco consolidados de Santa Fe. Se podría decir que son precios de casa-lote. Sin embargo, los precios del suelo y de las edificaciones en el barrio más consolidado de esta localidad son superiores.

Los precios más elevados, tanto de suelo como de las edificaciones, se presentan en Usme. Este dato es interesante en la medida que esta es una localidad situada en la periferia sur de la ciudad, a una distancia considerable de las zonas de concentración del empleo. Sin embargo, los barrios analizados son consolidados y conforman una especie de microcentralidad urbana, como se mencionó anteriormente, con una presencia importante de actividades económicas de comercio y servicios.

Finalmente, en la localidad de Kennedy se presentan valores intermedios, pero, es preciso señalar que en el barrio consolidado de Patio Bonito, estos son más elevados que en Unir, en proceso de consolidación. El último barrio comenzó su desarrollo diez años atrás sobre terrenos de propiedad de un loteador pirata, los precios de los lotes que se registran son superiores a los que se encuentran en zonas de expansión de la ciudad, lo que hace pensar que estos tienen alguna relación con los precios del suelo de Patio Bonito.

Gráfico 3. Precios de transacción en barrios consolidados y barrios en consolidación

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta de Infomercado, 2004.

Se presenta una diferencia en los precios tanto del suelo como de la edificación entre barrios consolidados y menos consolidados. El suelo tiene un precio superior en 18% en los barrios consolidados y en la edificación la diferencia asciende al 34%. Esto significa que la valorización inmobiliaria asociada al proceso de consolidación de los barrios es significativa. En los barrios consolidados, el 47% de los inmuebles comprados son de un piso, el 45% de dos pisos y el 8% de tres o más pisos; por su parte, en los barrios menos consolidados estos porcentajes son del 60%, 31% y 9% respectivamente. Igualmente, con respecto al estado de construcción del inmueble, en los barrios consolidados el 55% de los compradores responde haber accedido a una vivienda terminada, y el 45% a una vivienda progresiva en construcción; en los barrios menos consolidados estas proporciones son del 33% y 77% respectivamente.

Para comparar la anterior estructura general de los precios con la del sector formal, más precisamente la del mercado formal VIP, hemos hecho un cálculo aproximado tomando indicadores y referencias posteriores a 2004, por lo tanto, se trata de un ejercicio puramente indicativo, que

requiere una profundización. No se encontraron cifras oficiales sobre la participación del suelo en el precio de la vivienda de interés social, los cálculos elaborados por distintos autores arrojan resultados diferentes. Moreno (2008) estima una participación del suelo urbanizado de 23,85% para la vivienda mínima, 24,38% para la Vivienda de Interés Prioritario (VIP) y 22,18% para VIS. Otras fuentes calculan porcentajes inferiores.

Se estima que a la fecha de la encuesta el tamaño de las viviendas del sector formal VIP en promedio era de 38 m² para las viviendas unifamiliares y 40 m² para las viviendas multifamiliares, lo que significa que el área del lote es inferior que el del sector informal. En un lote de 45 m² para VIP de 50 SMMLV (2004), el valor del suelo urbanizado, si la participación del suelo asciende al porcentaje calculado por Moreno para este tipo de vivienda, sería de 98 mil pesos/m², en localizaciones periféricas. En el mercado informal los lotes por lo general son de 72 m² y la información recogida para el mercado primario (donde el vendedor es el loteador pirata de parcelas sin urbanizar) en el momento de la encuesta era de 6 millones de pesos, 83.333 pesos/m², lo que evidencia la relación entre el precio del suelo del mercado legal e ilegal; la diferencia por supuesto es mucho menor que los costos del urbanismo, lo que deja claro las cuantiosas ganancias que se acredita el loteador, más aún si se compara el precio de venta del lote con el precio del suelo rural, que es por lo menos veinte veces inferior.

Retornando al mercado secundario, el precio del suelo es en promedio 142.060 pesos/m² en los barrios consolidados y 116.808 pesos/m² en los barrios menos consolidados en 2004. La valorización del suelo en los mercados secundarios, a nuestro entender tiene que ver con los siguientes factores. En la medida en que los barrios de estudio están legalizados, significa que han sido objeto de inversiones de distinta naturaleza, de la propia comunidad y pública a través de los procesos de regularización. Adicionalmente, incluso en los más recientes (diez años), los precios incorporan las externalidades asociadas a su posición intraurbana adquirida en el transcurso del tiempo y asociadas también a la existencia de las redes comunitarias territorializadas con un carácter endógeno y que son altamente valoradas por los sectores populares. Sin embargo, esta valorización no es tan grande como la que se presenta en el mercado del suelo urbano en otras zonas de la ciudad (para un mayor detalle, ver Jaramillo

y otros, 2000), lo que se relaciona con que el precio máximo de venta en el mercado secundario de los barrios de origen informal está determinado por los ingresos de los sectores populares.

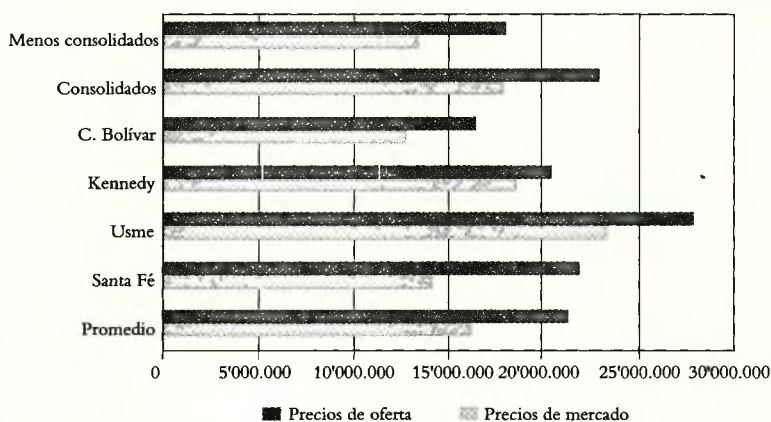
Ahora bien, la diferencia de precios entre el mercado formal y el informal son fuertemente marcadas en lo que se refiere al espacio construido. Tomando como referencia una VIP de 50 SMMLV (2004) y el precio del suelo expuesto arriba, el valor de la edificación¹¹ en el mercado formal asciende a 13.840.000 pesos, mientras que en los barrios consolidados este es 7.633.333 pesos y en los menos consolidados 5.008.136 pesos. Aún si se tiene en cuenta el subsidio, que en 2004 era de 6'000.000 pesos, persiste una diferencia apreciable entre los dos mercados en términos de la edificación. Dado el esquema de financiación de las viviendas de interés social, la diferencia entre el subsidio y el precio total de la vivienda (12.250.000 pesos) debe ser cubierto por ahorro programado y crédito bancario. Por tanto, se entiende que los constructores tengan claro que su población objetivo no puede ser hogares con ingresos inferiores a 1,5 SMMLV y que, para poder ofrecer a precios más bajos, produzcan viviendas de menor área (hasta de 35 m² de construcción).

Precios de oferta

Tabla 9. Precios de oferta	
	Precio de oferta
Promedio	21.251.064
Santa Fe	21.784.924
Usme	27.849.201
Kennedy	20.346.208
C. Bolívar	16.368.303
Consolidados	22.893.452
Menos consolidados	17.906.725
Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta de Infomercado, 2004.	

Los precios de oferta son más altos que los precios de transacción en los barrios informales por un margen importante.

11 Partiendo del precio final de venta y descontando el precio del suelo (que es en realidad el valor residual) estimado a partir de la participación de referencia, se obtiene el valor de la edificación que incluye costos directos (aproximadamente 60%), indirectos (10%) y utilidad (7%).

Gráfico 4. Diferencia precios de oferta y precios de mercado

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta de Infomercado, 2004.

Las inmuebles se transan en un 24,5% por debajo del precio que establece el vendedor, que es muy similar al precio de venta del mercado formal, lo que confirma que existe un elevado margen de negociación que corresponde aproximadamente a los costos indirectos de construcción y la utilidad que componen el precio de venta en el mercado formal de vivienda. En los barrios informales, el precio promedio de oferta de una vivienda de dos habitaciones es de 21.251.064 pesos y el precio de transacción es de 16.042.125 pesos.

En los asentamientos consolidados, particularmente en Usme, la mayoría de los vendedores expresa que el motivo para vender la vivienda es que “necesitan el dinero”, “reducir gastos” o “se van de la ciudad”, posiblemente regresar a su lugar de origen. Por su parte, en los barrios menos consolidados, inversamente, los motivos que aluden los vendedores son la una búsqueda de ascenso social, “mejorar de vivienda” “mejorar de barrio”.

Las referencias que mencionan los vendedores para fijar el precio son: el avalúo catastral (40%), las inversiones realizadas en la vivienda (30%) y los precios de los inmuebles en el mismo barrio (20%). Esto parece apoyar la tesis de que la formación de los precios tiene un carácter autorre-

ferencial. Es decir, los criterios se circunscriben a los límites del barrio y en la medida en que la construcción se realiza de manera progresiva, las inversiones que han realizado los propietarios tienen un peso importante en la fijación del precio, de ahí la dispersión que se constata al interior de un mismo barrio.

Desde nuestra perspectiva, factores relacionados con dos tipos de externalidades inciden en las decisiones residenciales de los sectores populares y en la determinación del canon de alquiler y de los precios de compraventa en los barrios informales. De una parte, se ha mencionado la localización intraurbana de los asentamientos informales. Siguiendo el racionamiento de la teoría económica de la renta del suelo, la dotación (o la cercanía) desigual a bienes y servicios urbanos, es determinante de rentas diferenciales en la ciudad. De esta manera, las externalidades del medioambiente urbano contribuyen a valorizar los *stocks* residenciales de los barrios informales (Abramo, 2005). Pero habría que añadir que, de manera inversa, la cercanía a los barrios informales desvaloriza el *stock* de los barrios formales, por tanto las externalidades (positivas o negativas), no son solo de orden funcional sino también social.

Los precios inmobiliarios en los barrios informales también incorporan determinantes endógenos como las “externalidades comunitarias” y la “libertad urbanística” que se mostró en los numerales anteriores.

Conclusiones

Los mercados informales de suelo y residenciales explican cerca del 50% de la urbanización y densificación de la capital colombiana en los últimos veinte años. Esta preocupante realidad, que se traduce en enormes desigualdades urbanas, sociales y económicas para la población y en elevados costos para la ciudad en los procesos de regularización de asentamientos informales, requiere de medidas audaces y eficientes de política urbana para contrarrestarla.

En la década de los años noventa se introducen grandes transformaciones en materia de la política de vivienda en Colombia, cuyo componente principal es la sustitución de la participación directa del Estado en la producción y financiación a la oferta de vivienda por el Subsidio

Familiar de Vivienda, con el propósito de solventar la demanda de bajos recursos para que de esta manera accedan al mercado formal. Asimismo, con la Ley 388 de 1997 se introducen importantes innovaciones en relación a las políticas del suelo e instrumentos de planificación y gestión urbana, que deberían articularse con la política sectorial de vivienda en el ámbito local (municipal o distrital) para garantizar el acceso al suelo y la vivienda a los sectores populares. Sin embargo, esta articulación aún es tímida y confusa, y la política sectorial de vivienda no parece cumplir su objetivo.

En este artículo se señalaron varios factores que explican esta situación. En primer lugar, se constata un profundo desconocimiento del funcionamiento de los mercados informales de suelo y vivienda, las acciones se rigen fundamentalmente por una especie de sentido común alrededor de las necesidades habitacionales de los sectores populares o se apoyan en presupuestos generales extraídos del análisis, particularmente de la economía, de los mercados formales, que no corresponden a las lógicas y estrategias en los mercados informales.

En cuanto a los factores estructurales generales, aparece un hecho paradójico: en los últimos veinte años el ritmo de crecimiento de la población ha descendido de manera significativa con respecto a treinta y cuarenta años atrás y, aunque en términos absolutos la población se incrementa, la informalidad parece crecer de manera más acentuada. Esta situación se presenta en un contexto de precarización del empleo y de incremento del trabajo informal, lo que puede contribuir a explicarla, pues como se señaló, se presenta un círculo vicioso en el cual la exclusión del mercado laboral es determinante de una exclusión del mercado formal de vivienda, lo que alimenta la relación entre el trabajo informal y el mercado informal residencial. También se señaló el hecho de que algunos grupos que en el pasado podían haber sido atendidos por la vivienda estatal a través de programas como la vivienda progresiva o lotes con servicios, hayan entrado a engrosar la demanda de los mercados informales.

Respecto a los determinantes relacionados con el mercado de suelo y de vivienda formal, se encontró que el precio del suelo urbanizado en Bogotá es elevado, lo que encarece las soluciones de vivienda de interés social, con un efecto perverso de estimular el mercado informal en dos direcciones: hace atractivo el negocio para los loteadores piratas, se

encontró una estrecha relación de los precios del suelo en los mercados formales e informales; y se amplía la demanda en los mercados secundarios de los barrios consolidados. A este respecto se constató que los precios del espacio construido del mercado formal no pueden competir con los del informal, pero sobre todo la enorme demanda en el mercado de arrendamiento en los barrios informales.

En relación a las características de los mercados informales, se mostró que el mercado de arrendamiento tiene un carácter estructural. Históricamente esta forma de acceso a la vivienda ha cumplido un papel crucial en Bogotá y su importancia y dinamismo no dan muestras de ceder. Es así que en la investigación se encontró que el 61% de las transacciones inmobiliarias en los barrios informales se realizó en este mercado.

La importancia de este mercado está en buena medida determinada por factores hasta ahora poco analizados en nuestro medio, como las externalidades comunitarias en los barrios informales. Se constató una estrecha relación entre los mercados informales residenciales y los mercados informales de trabajo, lo que se explica, de una parte, por la lógica de exclusión de los mercados formales laborales y, de otra parte, por una dinámica económica endógena que refuerza los factores de decisión de localización residencial a partir del criterio de proximidad. Esto significa que frente a la escasez de ofertas residenciales para la venta, los arrendatarios deciden estratégicamente prolongar su estadía en el mercado de arrendamiento, aun si esta decisión significa incurrir en un elevado gasto en el alquiler.

Sin embargo, los arrendatarios aspiran a ser propietarios y la mayor parte de ellos prefiere acceder a una vivienda usada.

El acceso a la propiedad mediante la compra de un lote informal no parece ser la opción más atractiva para los arrendatarios. Se plantearon tres razones para ello: i) Los barrios consolidados ofrecen una mejor posición en la jerarquía socio-espacial intraurbana que los lotes en la periferia, lo que les permite el acceso a infraestructura, equipamientos y servicios urbanos. ii) El proceso de autoconstrucción de la vivienda exige una serie de condiciones —conocimiento de técnicas de construcción, disponibilidad de mano de obra, ahorros, entre otros— que no reúnen los hogares y menos aún aquellos de mujeres cabeza de hogar, que conforman la mayor parte de la demanda del mercado de arrendamiento. iii) El mercado de lotes no ofrece las externalidades de proximidad que se construyen a lo largo del tiempo.

Igualmente el subsidio a la demanda se revela débil para atraer el mercado formal a los sectores populares. Esta situación se puede explicar en parte por las estrategias residenciales basadas en criterios de proximidad y por las externalidades derivadas de la libertad urbanística, que posiblemente no son compensadas por los atributos de las ofertas VIS —infraestructura y servicios urbanos—. Asimismo, los sectores populares, muchos vinculados al mercado de trabajo informal, no están dispuestos a acceder a un crédito con la banca privada. La irregularidad e inestabilidad de sus ingresos, así como sus estrategias residenciales los inscribe en una racionalidad que implica lógicas diferentes a las de la economía formal y, a la vez, estas condiciones los excluye de los mercados formales.

El carácter estructural del mercado de arrendamiento también se explica por la lógica de los arrendadores. Estos agentes conciben la propiedad de la vivienda no solo como un bien para satisfacer una necesidad, es también un motivo de inversión en el espacio y constituye una fuente de ingreso que complementa los precarios e inestables recursos familiares.

No obstante, se evidencian grandes precariedades en las condiciones habitacionales de los arrendatarios en los barrios informales. Prevalecen altos índices de hacinamiento en las viviendas donde conviven dos o más hogares, lo que implica la pérdida de una de las ventajas de las edificaciones de origen informal frente a la vivienda de interés social, que es su mayor tamaño. Igualmente los barrios de origen informal presentan déficits de infraestructura, equipamientos y servicios urbanos y una baja calidad de los mismos, lo que se traduce en la persistencia de una estructura urbana desigual y segmentada.

Así, la política urbana tiene un gran reto por delante con respecto al hábitat popular. Las iniciativas y soluciones deben surgir de un mejor conocimiento del funcionamiento de los mercados informales de suelo y residenciales que, como sugiere la información, son mercados que operan con lógicas de acceso y usos del suelo diferentes a los que se conocen para los mercados formales.

Bibliografía

- Abramo, Pedro (2002). *O mercado informal imobiliário em favelas e a mobilidade residencial dos pobres*. Río de Janeiro: IPPUR-UFRJ.
- Abramo, Pedro (2003). "La teoría económica de la favela. Cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal". *Ciudad y Territorios: Estudios Territoriales*, XXXV, 136-137, verano-otoño. España: Ministerio de Fomento.
- Abramo, Pedro (2004). "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina". Proyecto de investigación, mimeo.
- DANE 1973; 1985; 1993; 2005. *Censos de población y vivienda*.
- DANE 1997; 2003; 2007. *Encuesta de calidad de vida*.
- Dureau, Françoise (2002). "Bogotá: una doble dinámica de expansión espacial y de densificación de espacios ya urbanizados", en: Françoise Dureau y otros. *Metropolis en movimiento. Una comparación internacional*. Bogotá: IRD, CIDS Universidad Externado de Colombia, Alfaomega.
- Dureau, F; Lulle T., y A. Parias (1997). "Transformaciones en los barrios de clase alta en Bogotá". *La investigación regional y urbana en Colombia*. Bogotá: ACIUR, DNP, FINDETER.
- Gilbert, Alan (2001). "¿Una casa es para siempre? Movilidad residencial y propiedad de la vivienda en los asentamientos autoproducidos". *Territorios*, 6. ACIUR-CIDER-UNIANDES.
- Jaramillo, Samuel (1986). *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Bogotá: CEDE-Uniandes.
- Jaramillo, Samuel (1994). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: CEDE-UNIANDES-IGAC.
- Jaramillo, Samuel y A. Parias (1997). "Vivienda de alquiler en Bogotá. Agentes y acción estatal". *La investigación regional y urbana en Colombia*. Bogotá: ACIUR, DNP, FINDETER.
- Jaramillo, Samuel; Óscar Alfonso y Adriana Parias (2000). *Observatorio del mercado del espacio construido en Bogotá*. Bogotá: Centro de Estudios sobre desarrollo económico, CEDE, Universidad de los Andes, documento CEDE 2000-2007.
- Jiménez, Luis Carlos (1993). *Crecimiento de Bogotá 1890-1980*. Bogotá: Informe DAPD.

- Maldonado, María Mercedes y Angélica Camargo (2008). *Misión Hábitat por Bogotá. Inclusión y derecho a la ciudad*. Bogotá: Secretaría Distrital del Hábitat.
- Parias, Adriana (2001). “El papel del mercado de arrendamiento en el funcionamiento del mercado residencial en Bogotá. Segregación socioespacial y segmentación del mercado”. Tesis de Doctorado, Instituto de Urbanismo de París, Universidad de París XII, Val de Marne.
- Parias, Adriana (2007). “El mercado de arrendamiento en los barrios de origen informal en Bogotá. Un mercado estructural”. *Revista Territorios*, 18. Bogotá: Aciur-Universidad del Rosario.
- Parias, Adriana y Pedro Ambramo (2009). “El mercado informal de suelo en los barrios populares de Bogotá: claves para entender el crecimiento de la metrópolis”, en: P. Abramo (coord.). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Río de Janeiro: Coleção Habitar, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional IPPUR e Programa de Tecnología de Habitación.
- Rallet, Alain (2000). “De la globalisation à la proximité géographique”, en: Gilly y Torre. *Dynamiques de proximités*. París: Harmattan.
- Ramírez, Gustavo (1996). *Informe de investigación: vivienda informal*. CEDE-Uniandes.
- Smolka, Martim (2003). “Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra”. *Land Lines*. Cambridge: LILP, enero.

Los avances en el proceso de implementación de los instrumentos de la Ley 388 de 1997 en Bogotá

Juan Felipe Pinilla Pineda

Una de las principales apuestas de la Ley 388 de 1997 en Colombia es la integración de la planeación del territorio a la gestión del suelo. Con ocasión del proceso de descentralización territorial y con la expedición de la *Constitución* de 1991, los municipios se han visto enfrentados a grandes cambios institucionales caracterizados por procesos de descentralización administrativa y fiscal, que los conduce a asumir progresivamente la gestión de los costos del desarrollo urbano. Se hace imprescindible dotarlos de herramientas de gestión que les permitan no solo planear y diseñar su territorio, sino hacer realidad las previsiones de ordenamiento e impactar efectivamente las prácticas de desarrollo territorial.

Esta evolución del esquema de planeación busca convertir al Estado y principalmente al municipio, en agente activo para la construcción de un modelo de desarrollo urbano más equitativo y oportuno, por medio de la adecuada aplicación de los diferentes instrumentos de gestión y financiación del desarrollo urbano.¹ Se intenta con ello lograr un mayor equilibrio entre las rentas generadas por el aprovechamiento del suelo y los costos de hacer ciudad, y al mismo tiempo, se pretende cumplir con los objetivos del Estado de mejorar las condiciones de vida por medio de la generación de oferta formal de suelo urbanizado.

Entre los asuntos que más han estado presentes en los debates legislativos que se han dado en Colombia en las dos últimas décadas, se destaca la discusión sobre los alcances del papel del Estado y particularmente

1 La idea de la necesidad de intervención del Estado en el mercado del suelo urbano es uno de los ejes centrales de la política urbana que inspiró la Ley 388 de 1997, y que aparece consignada en el documento del Ministerio de Desarrollo Económico (1995).

* Abogado. Docente en la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Consultor en temas de derecho y gestión urbana. Correo electrónico: jpinilla@uniandes.edu.co

del municipio, en las forma de apropiación y distribución de la valorización inmobiliaria producida por el desarrollo urbano y sobre los efectos en el régimen de la propiedad privada que suponen la intervención más directa del Estado en este ámbito. La Ley 9 de 1989, que constituye el antecedente más importante de tales discusiones, a pesar de que no fue objeto de una sistemática aplicación, constituye el primer paso en la consolidación de un nuevo marco de desarrollo urbano municipal, que concreta la función social de la propiedad para las tierras urbanas, y que fija las órbitas de competencia de los agentes públicos y privados que intervienen en el proceso de transformación del espacio.

Las experiencias —aún en construcción— de las autoridades de Bogotá que buscan cumplir con los distintos objetivos de las políticas de ordenamiento territorial en el marco de los deberes constitucionales de los gobiernos locales, si bien han tenido dificultades, han suscitado polémicas sobre la mejor forma de intervención del Estado en el desarrollo urbano, y en general, muestran retrasos en su aplicación, han puesto en evidencia la amplia capacidad con la que se ha dotado a los municipios colombianos para enfrentar los complejos y crecientes retos del gobierno urbano. En este contexto, las apuestas recientes de las administraciones del Distrito Capital por implementar los instrumentos de gestión del suelo son una clara muestra del interés por renovar las prácticas y formas de gobierno del territorio y un elemento valioso para comprender las oportunidades que ofrece tal marco instrumental para avanzar en modalidades más equitativas y racionales de ocupación y aprovechamiento del territorio.

En el contexto colombiano, Bogotá se ha puesto a la vanguardia en el esfuerzo por implementar el amplio repertorio de principios, instrumentos y posibilidades que se reconocen a los municipios en la difícil tarea de transformar los patrones de segregación, retención de terrenos, apropiación privada de plusvalías y precariedad y retraso de la urbanización, que caracterizan el proceso de urbanización reciente del país.

La experiencia de Bogotá es un referente para evaluar la oportunidad, la conveniencia y la efectividad de las reformas legales al régimen de utilización y aprovechamiento del suelo urbano. En algunos países latinoamericanos se discute actualmente la necesidad de reformar los estatutos legales que definen el marco de actuación público y privado en el desarrollo urbano, y los instrumentos de planeación y gestión del te-

territorio. Las enseñanzas del proceso llevado a cabo en esta ciudad en los últimos años permiten comprender que los cambios legislativos son una condición necesaria, pero no son suficientes para transformar las formas de acción de los agentes que intervienen en el desarrollo del territorio. A pesar de que las reformas legales son muy útiles para ampliar el espectro de posibilidades de acción del Estado en el desarrollo urbano, es evidente que es en el proceso de su implementación donde efectivamente se verifican las mayores tensiones y discusiones. Por esta razón, es importante identificar qué tipo de argumentos se movilizan en tales discusiones y qué tipos de intereses las subyacen.

El presente artículo pretende hacer un recorrido por el proceso reciente de implementación de políticas de suelo en Bogotá, mostrando sus principales avances e intentando develar los obstáculos que se han enfrentado a partir de las visiones y conceptos que se han movilizado sobre la planeación urbana y el papel del Estado, bien sea para promoverlas, o bien para ponerlas en entredicho. Para tal fin, el artículo se organiza de la siguiente forma: en la primera parte se revisa el contexto general de la evolución del marco de planeación y gestión del territorio en el que se encuentran actualmente los municipios colombianos. En la segunda parte se revisa la forma en que Bogotá ha venido implementando tal marco de planeación y gestión, mostrando sus principales avances y aplicaciones. En la tercera parte se proponen unas conclusiones sobre la experiencia vivida por la ciudad y sobre el tipo de lecciones que un proceso, aún en construcción, puede ofrecer en la tarea de evaluar los efectos de las transformaciones de las reglas de juego del desarrollo urbano experimentadas en Colombia en las dos últimas décadas.

La evolución y transformación del marco de actuación de los municipios sobre las dinámicas del desarrollo urbano

A pesar de lo relativamente novedoso en el contexto colombiano del llamado derecho urbano, las respuestas jurídicas a los problemas del ordenamiento de las ciudades son, en la práctica, tan antiguas como las propias ciudades. Problemas relativos a los conflictos entre predios, sus servidumbres, retiros, aislamientos o la existencia de planos reguladores de las cons-

trucciones, dieron origen a la versión propiamente policiva o reglamentaria del urbanismo. Estas primeras respuestas jurídicas a los conflictos y problemas del ordenamiento urbano siempre tuvieron como eje central de la intervención estatal, las técnicas clásicas provenientes del derecho policivo, asociadas a la necesidad de contar con permisos o licencias para el levantamiento de construcciones.

Paralelamente al rápido proceso de urbanización que experimentó nuestro país a partir de mediados del siglo pasado, tales respuestas —típicamente desarticuladas y muy casuísticas— empezaron a mostrarse insuficientes frente a la magnitud de los retos que produce el proceso de transformación del territorio en núcleos cada vez más densos de población, donde las necesidades de provisión de infraestructura y vivienda son más apremiantes.

En tal contexto, las competencias municipales para afrontar las crecientes demandas de acción frente a los procesos de rápida urbanización, se mostraron débiles para atajar o conducir su dinámica propia. Así se inició en Colombia un importante debate en torno a la necesidad de renovar la forma de intervención de las autoridades públicas en los asuntos del desarrollo urbano. Las respuestas jurídicas tradicionales no partían de un proceso de recontextualización del papel central que está llamada a jugar la institución de la propiedad inmueble en la regulación sobre el uso y aprovechamiento del suelo. Por el contrario, el debate en torno a la renovación de la forma de intervención de las autoridades públicas al que se hace referencia, partió justamente de tal recontextualización.

A partir de la década de los años sesenta, se empezó un duro esfuerzo para traducir y concretar el principio de función social de la propiedad² y para llevar sus potencialidades al contexto de las tierras urbanas o periurbanas.³ Este esfuerzo se tradujo en primer término en el trámite de legislaciones de protección a los inquilinos y en la presentación de diecisiete proyectos de reforma urbana entre 1970 y 1989 que no fueron aprobados por el Congreso de la República. Finalmente, y después de tres

2 En Colombia, desde 1936 se incluyó en la *Constitución política* la definición de la propiedad como función social.

3 No hay que olvidar el contexto en que surge la preocupación por la función social de la propiedad: necesidades de redistribución y mayor explotación de la tierra rural, que para la década de los años treinta concentraban las preocupaciones en torno al manejo y aprovechamiento del suelo.

años de debates parlamentarios, en 1989 fue aprobada la Ley 9 de ese año, conocida como *Ley de reforma urbana*, que se constituye en el principal antecedente de la legislación sobre suelo urbano en Colombia. La aprobación de esta Ley representa una gran conquista en el camino de dotar de un marco operativo de referencia al problema de la gestión urbana.

La Ley 9 fue expedida atendiendo al objetivo de servir de soporte a una política integral de desarrollo regional y urbano, vivienda y servicios públicos, inscrita en un enfoque de planeación del desarrollo económico y social, basada en la reforma del uso y tenencia de la tierra urbana y su régimen tributario; en la incorporación de tierras al desarrollo urbano para adelantar proyectos de vivienda social, y en la búsqueda de mecanismos que faciliten la adquisición pública de tierras y la reserva de suelos bien localizados a través de bancos municipales de tierra.

Por su parte, la Ley 388 de 1997 se tramitó para ajustar la Ley 9 de 1989 a la *Constitución política* de 1991 y para hacer operativos algunos de sus instrumentos de gestión y de financiación que habían presentado problemas de aplicación. Se basó en el postulado vigente para la política urbana de entonces “tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario” fortaleciendo la intervención de los municipios en la gestión del ordenamiento territorial. Es claro su avance en la articulación entre instrumentos de planeación e instrumentos de gestión del suelo y en la configuración de un régimen urbanístico que liga la propiedad privada con los objetivos del ordenamiento a partir del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios.

El progreso de la Ley en la definición de un régimen urbanístico articulado a un sistema de instrumentos de gestión del suelo y a la función social de la propiedad, estimula la renovación de las prácticas administrativas asociadas al gobierno y a la gestión del territorio que Molina resume así:

Ante todo, la nueva Ley proporciona fundamentos jurídicos más sólidos y precisos al derecho urbanístico: establece, con carácter obligatorio, el alcance de los planes de ordenamiento y de las normas urbanísticas correspondientes; por primera vez, vincula explícitamente la adopción de los planes y las normas a un conjunto de principios jurídicos de superior jerarquía (la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, la distribución equitativa de cargas y

beneficios, la función pública del urbanismo, la participación democrática de la ciudadanía), que constituyen las fuentes de su legitimidad y deben reflejarse prácticamente en el contenido de los estatutos normativos, del mismo modo que los procedimientos que autorizan las actuaciones de las autoridades locales. También facilita la identificación de mecanismos para el financiamiento del desarrollo urbano mediante la aplicación del principio de la distribución equitativa de los costos y beneficios derivados del tal desarrollo y el diseño de instrumentos más operativos para la captación de plusvalías resultantes de las acciones urbanísticas emanadas de los municipios (Molina, 1997: 249).

La relación entre las decisiones de ordenamiento y el derecho de propiedad es un eje fundamental en el que avanza la Ley 388 de 1997. Una de las notas características que permite distinguir a unos sistemas urbanísticos de otros, está justamente relacionada con el tratamiento y enfoque otorgado a dicha relación problemática y compleja entre las facultades del propietario y los procesos de transformación del territorio (urbanización y construcción). Esta legislación claramente vincula el régimen de aprovechamientos y cargas de la propiedad inmueble a las decisiones de ordenamiento de las autoridades locales, las cuales se constituyen en dispositivos que determinan de tal forma la propiedad, que en últimas son la fuente para la configuración de un estatuto urbanístico de la propiedad del suelo.

La Ley 388 establece que el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la *Constitución* y las leyes. El ordenamiento del territorio tiene como finalidad disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo la jurisdicción del municipio o distrito y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medioambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Según el artículo 9 de la Ley, el plan de ordenamiento territorial

es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directri-

ces, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objetivo complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible mediante:

- La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
- El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
- La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

En sus declaraciones de principio, la Ley le apuesta a vincular de manera más consistente las determinaciones sobre uso, ocupación y manejo del suelo –preocupaciones tradicionales de la planeación urbana– con instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que faciliten su efectiva concreción y la articulación de las acciones sectoriales que tradicionalmente despliegan los entes locales sobre sus respectivos territorios (provisión de equipamientos, servicios públicos, vías, recreación, entre otras), con estrategias de ordenamiento más comprensivas y en sintonía con objetivos no solo urbanísticos sino económicos, sociales y ambientales.

Así, uno de sus principales propósitos es dotar a las autoridades municipales de un repertorio muy amplio de instrumentos y mecanismos de intervención en el mercado del suelo, que contempla desde una regulación más articulada a tales objetivos de la ya clásica figura de la expropiación, pasando por mecanismos tributarios y no tributarios de recuperación de plusvalías, hasta instrumentos para la transferencia de potenciales constructivos, o figuras de planeación-gestión basadas en la gestión asociada de terrenos (técnica del reajuste de terrenos) e incluso entidades

municipales de actuación directa sobre el territorio como los llamados bancos de tierra apoyados en el derecho de preferencia.

La aplicación de todo este repertorio de instrumentos de planeación y gestión que ofrece este marco normativo (Leyes 9 y 388) tan solo se inicia sistemáticamente una vez adoptados los mencionados planes de ordenamiento territorial exigidos por la Ley 388 a todos los municipios colombianos en un plazo relativamente corto. Esta adopción para el caso de Bogotá se dio en el año 2000.

La experiencia de Bogotá en la aplicación de los nuevos instrumentos de planeación y gestión del territorio

A pesar de que ya se había promulgado en Colombia la Ley 9 de 1989 que, como se anotó, introdujo importantes modificaciones al papel y responsabilidad de las autoridades locales frente a los procesos de urbanización, lo cierto es que para el caso de Bogotá en la década de los años noventa se siguió privilegiando un enfoque normativo y estático en la actuación de la administración en la gestión del territorio. Este período se caracterizó por un enfoque que confió prioritariamente en la norma urbana como medio para inducir la transformación de la ciudad.

Esta década está marcada por la existencia de un estatuto de ordenamiento físico (Acuerdo 6 de 1990), que más que un plan en sentido estricto, es un compendio organizado de normas que define las posibilidades de consolidación o transformación de la ciudad a través de la asignación puntual predio a predio de autorizaciones y prohibiciones sobre usos e intensidad. Esta asignación de aprovechamientos se hace con una amplia liberalidad y sin un claro régimen de contraprestaciones para la ciudad. En esta lógica subyace claramente una postura que aún hoy se sigue manteniendo en las discusiones sobre la mejor forma de gobierno del territorio, y que consiste en confiar en que la asignación gratuita y muy generosa de aprovechamientos urbanísticos es un medio para dinamizar el mercado y estimular la construcción. En este escenario resulta claro que el papel de la administración pública está prácticamente circunscrito al diseño preciso de tales normas y al otorgamiento de los permisos y licencias respectivas, y sin mayor preocupación por el control y mitigación de las externalidades negativas que tal modelo puede producir.⁴

El nuevo siglo se inicia en Bogotá con la necesidad de adaptar su esquema de planeación física a los nuevos derroteros trazados por la Ley 388 de 1997. Como consecuencia de la obligación de adoptar Planes de Ordenamiento Territorial (POT), la ciudad termina la década de los años noventa con la formulación de su POT para cumplir con esta exigencia. El 28 de julio de 2000, la ciudad adopta este nuevo instrumento y comienza formalmente la puesta en marcha del nuevo enfoque de planeación y gestión del territorio al que se ha hecho mención en la primera parte de este artículo.

Este primer POT no avanza sustancialmente en el desarrollo e implementación de los instrumentos de gestión y financiación del suelo y se concentra primordialmente en la dimensión física de la planeación territorial. En su orientación técnica, se puede advertir que se otorga prioridad a la concentración de los esfuerzos iniciales en la definición y reglamentación de los instrumentos de planeación, mientras que se deja en segundo plano el avance en la implementación de los instrumentos de gestión del suelo. Tal opción terminó por escindir dos variables que son necesariamente dependientes y complementarias. Como señala Maldonado:

no se puede afirmar —como quizá pudo ocurrir en otros momentos de la evolución de las políticas en materia de planeación física y regulación del mercado del suelo— que se trató de problemas de conocimiento o comprensión del contenido y alcance de la Ley 388, toda vez que el equipo que estuvo enfrente de la elaboración del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial había estado en el Ministerio de Desarrollo al frente de la concepción inicial de la ley. Por tanto, confluyeron una serie de factores —orientaciones de política del Alcalde y la Directora del DAPD, timidez para enfrentar las inercias propias de la relación entre el Departamento y los urbanizadores y constructores privados, y, consecuentemente, predominio de visiones convencionales del derecho urbanístico, dominadas por las visiones civilistas y demasiado respetuosas de categorías como la de derechos adquiridos o seguridad jurídica— que impidieron una utilización del potencial que la Ley 388 ofrecía a los gobiernos municipales. De esta manera se desaprovechó un espacio muy

4 Se señalan las características del modelo de actuación pública de esta época porque aún hoy su inercia sigue presente en el comportamiento de agentes públicos y privados, y en las críticas de algunos sectores frente a los avances en la implementación reciente de los instrumentos de gestión del suelo.

importante de puesta a prueba de dicha Ley que hubiera jalonado la discusión sobre el tema a nivel nacional (Maldonado y Hurtado, 2007).

A pesar de lo anterior y con ocasión de la primera revisión al POT en el 2003, la ciudad realizó una apuesta más ambiciosa para articular de forma más explícita los instrumentos de planeación con los de gestión del suelo y por iniciar de forma más consistente la aplicación de los novedosos instrumentos con los que cuenta la legislación nacional sobre desarrollo urbano. Así, en esta revisión se plantea como uno de sus objetivos el “desarrollo de instrumentos de planeación, gestión urbanística y de regulación del mercado del suelo para la región”, estableciendo que a partir de la misma:

El Distrito Capital desarrollará un marco integral de planeación y gestión urbana destinada a lograr procesos de redistribución de los recursos asociados al desarrollo urbano y en particular para la regulación del mercado del suelo que permita el desarrollo de los objetivos sociales, económicos y de construcción de infraestructura para la satisfacción de las necesidades de la población [...]. Se promoverá entre las administraciones municipales y el Distrito, así como en los agentes económicos, el fortalecimiento institucional para la aplicación de los instrumentos de reforma urbana, la articulación de políticas de gestión de suelo y el desarrollo de un marco de financiamiento regional que permita atender los programas y proyectos de integración regional y desarrollo local.⁵

La política de gestión del suelo adoptada en tal momento se sustenta primordialmente en el principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano, y está dirigida a reducir las inequidades propias del desarrollo urbano y a financiar los costos del mismo con cargo a sus directos beneficiarios.

A partir de tales enunciados, Bogotá se ha puesto a la vanguardia en el intento por implementar muchos de los novedosos instrumentos con los que cuenta la legislación nacional, encaminados a renovar las formas de obtención de suelo para finalidades colectivas y las fuentes de financiación de los procesos de urbanización. En este tema todavía existen

muchas posiciones encontradas en relación con las posibilidades de las ciudades colombianas de intervenir efectivamente en el mercado del suelo y de renovar sus fuentes de financiación a través de los mecanismos de gestión y financiación del suelo. Sin embargo, la experiencia de la ciudad y los debates que se han suscitado con ocasión de la puesta en marcha de instrumentos tales como: la expropiación por vía administrativa, la participación en plusvalías, el reparto equitativo de cargas y beneficios, los planes de ordenamiento zonal, los planes parciales, la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria y el derecho de preferencia a favor de los Bancos de Tierra, son una muestra de madurez y avance de la práctica urbanística local colombiana, que al menos con ocasión de la introducción de tales instrumentos, ha sido capaz de poner en evidencia cuestionamientos trascendentales para la gestión urbana, como las mencionadas formas de obtención pública de suelo o las fuentes para la financiación de la urbanización.

Una de las principales tareas de las administraciones municipales en cualquier contexto urbano es la provisión de suelo para el cumplimiento de diversas finalidades. Las necesidades de suelo no se circunscriben exclusivamente al desarrollo de programas y proyectos para la generación de infraestructura urbana (vías, servicios públicos, equipamientos, parques), sino que trascienden a otro tipo de escenarios como el de la provisión de suelo para la vivienda social. Para el logro de estos objetivos, se requiere de distintos mecanismos, que van desde instrumentos clásicos como la expropiación, hasta diversos tipos de instrumentos que renuevan las formas de adquisición de suelo y que facilitan su disponibilidad para diversas finalidades en tiempos y cantidades adecuadas.

Con el fin de ilustrar sobre la implementación de tales alternativas, a continuación haremos una revisión del avance en la puesta en marcha en la ciudad de algunos de los nuevos instrumentos.

*Apropiación y distribución de las rentas producto del desarrollo urbano.
Participación en las plusvalías*

Uno de los principales avances contenidos en el sistema urbanístico colombiano es establecer, de forma específica, un tributo especial o gravamen sui géneris, definido como “participación en las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado”.⁶ La plusvalía de forma general puede entenderse como el “aumento del valor de un bien, mueble o inmueble, por razones distintas al trabajo o a la actividad productiva de su propietario o poseedor”.⁷ En términos de su regulación jurídica, se puede definir como un porcentaje del incremento en el precio del suelo (entre 30% y 50%) que debe ser objeto de pago en dinero, en tierra o en participación en proyectos urbanísticos. Se asume que este incremento es producido por la autorización de destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien de aumentar el aprovechamiento del suelo permitiendo la construcción una mayor área edificada.

Las características principales de la participación en plusvalía son: 1) Se trata de un tributo. 2) Que afecta solamente el suelo, en tanto su base gravable son los incrementos de su precio. 3) Producidos por las acciones urbanísticas de las administraciones municipales (en representación de la colectividad, que es la que efectivamente produce los incrementos en el precio del suelo) de conformidad con lo que se estatuya formalmente en el respectivo plan de ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen. Se trata, entonces, de un tributo que capta un porcentaje de los incrementos en los precios del suelo, en tanto este se considera un beneficio privado que surge de un proceso colectivo como es la urbanización.

La discusión sobre la recuperación para la colectividad de incrementos de los precios de los terrenos, ocasionados por la acción colectiva, es uno de los temas más recurrentes en los análisis sobre políticas de suelo, pues como lo afirma Jaramillo:

6 La posibilidad de la existencia de este gravamen proviene de la *Constitución política* colombiana de 1991, que establece en el capítulo de los derechos colectivos (artículo 82) que “las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.

7 Definición del *Diccionario Planeta de la Lengua Española Usual*. Editorial Planeta, 1982.

desde una cierta óptica el crecimiento de los precios del suelo urbano es una expresión paradigmática de una ventaja privada y unilateral que emerge de un proceso colectivo, la urbanización. Los propietarios de los terrenos de la ciudad ven crecer su patrimonio, a veces de manera muy apreciable, a costa del esfuerzo global de la sociedad y sin que ellos desempeñen un papel activo en esta construcción. Lo lógico, lo conveniente, lo equitativo, parece ser que el Estado, en representación de los intereses colectivos, rescate este beneficio para ponerlo al servicio de la comunidad (Jaramillo, 2001: 78).

Colombia y Bogotá cuentan con una amplia trayectoria en la aplicación de la Contribución de Valorización —conocida en otros lugares de América Latina como contribución de mejoras—. Este mecanismo parte del mismo análisis anterior. Si las obras de infraestructura que se realizan en la ciudad generan importantes ventajas privadas que se traducen en incrementos de precios del suelo, es equitativo que tales incrementos sean recuperados por el Estado para financiar tales obras. En la aplicación de este mecanismo, el origen de los incrementos de precio se encuentra en las obras públicas. Sin embargo, a pesar de que comparten su fundamento, la contribución de valorización y la participación en plusvalías tienen importantes diferencias. La más importante es que la participación parte de reconocer que tales ventajas privadas y el incremento de los precios del suelo no solo ocurren por la ejecución de obras, sino también por la asignación de las normas sobre uso y aprovechamiento del suelo. Esta situación parece ser “fácil” de comprender para la economía urbana, pero no resulta tan evidente para el Derecho, o al menos para una visión tradicional del mismo.

En la visión jurídica tradicional imperante en nuestro contexto, depositaria de una concepción individualista y egoísta de la propiedad privada proveniente de las ideas del *Código civil* francés, tal valorización, resultado de tales ventajas privadas, es una extensión del dominio, que en forma de frutos, pertenecería al propietario. Esta visión que muchas veces se encuentra idealizada —y que tampoco ha estado ausente de límites o condicionantes, piénsese solamente en el principio clásico del Derecho que proscribe el enriquecimiento sin justa causa— se ve duramente confrontada con dispositivos contemporáneos, como el de la mencionada participación. Esta confrontación resulta clave para avanzar en el cambio

de paradigmas jurídicos que muchas veces informan las principales resistencias a la implementación de mecanismos como la participación, o en general aquellos que renuevan la forma de comprender la relación entre la propiedad del suelo y la propiedad del vuelo (derecho de construir).

En efecto, aunque en el fondo la existencia de este gravamen sui generis remite directamente a cuestionamientos profundos de las concepciones de la relación entre el derecho de propiedad y la asignación de los aprovechamientos urbanísticos por parte de las autoridades locales, lo cierto es que hasta tal momento en Colombia habían hecho carrera algunas interpretaciones jurídicas —de corte conservador y civilista— que recomendaban, so pretexto de posibles conflictos con principios propios del derecho tributario, la no aplicación de este mecanismo y habían logrado congelar su aplicación. Por tales razones, la aprobación en Bogotá, a finales de 2003, de la participación en plusvalías fue un duro golpe a tal visión. Sin duda, el principal mensaje que quedó claro con dicha aprobación fue que los instrumentos de gestión urbana contenidos en la legislación colombiana sí podían aplicarse y era legítimo hacerlo, para lo cual, además de voluntad política, se requería tomarse en serio la reconfiguración total sobre la institución de la propiedad que conlleva tanto este particular mecanismo como, en general, el nuevo marco de desarrollo urbano que había iniciado su senda en 1989.

En los últimos años se ha presentado una importante evolución en la aplicación de este mecanismo por parte de diferentes municipios colombianos (Bogotá, Pereira, Montería y otros) que ha detonado un interés creciente por parte de otros municipios y de sectores de la sociedad civil y de la academia por comprender su funcionamiento y por avanzar en su implementación. Parte del avance conceptual que se ha logrado en las discusiones a propósito de su implementación tiene que ver con el reconocimiento de que esta participación no tiene como finalidad principal el recaudo de sumas líquidas de dinero, sino que más bien es un instrumento de intervención en el mercado del suelo, dirigido a controlar la especulación y a dotar a las administraciones municipales de nuevas formas de obtención o adquisición de suelo.

A pesar de tal comprensión, en aquellas ciudades donde se ha aprobado su cobro, aún no se avanza en precisar condiciones que permitan a los propietarios obligados al pago de este tributo, a utilizar formas para satis-

facier el mismo, diferentes al pago en dinero. Al respecto, la Ley 388 de 1997 define que el pago por concepto de este tributo podrá realizarse en diferentes modalidades. El artículo 84 establece —entre otras— las siguientes:

1. Transferencia al respectivo municipio de una porción del predio objeto de la participación en plusvalías, de valor equivalente a su monto. Esta modalidad de pago también se podrá dar transfiriendo al municipio otros terrenos —diferentes a los que son objeto del cobro de la participación— localizados en otras zonas urbanas, siempre que se hagan los cálculos de equivalencia de valores correspondientes.
2. Reconociendo formalmente al municipio un valor accionario o interés social equivalente al pago de la participación, o lo que es lo mismo, haciendo socio de un desarrollo inmobiliario al respectivo municipio.

Estas modalidades de pago representan, por una parte, nuevas alternativas de participación en el desarrollo urbano, y por otra, son nuevas opciones de generación o adquisición de suelo para las finalidades propias de la planeación urbana. La participación en plusvalías entonces puede concebirse e implementarse como una herramienta de gestión del suelo que permite una participación más activa y estratégica de los municipios en las dinámicas del mercado inmobiliario. De este modo no solamente se dirige a crear nuevas fuentes de recursos fiscales para los municipios, sino nuevas alternativas de participación en proyectos urbanos y de obtención de suelo para el cumplimiento de diversas finalidades.

En todo caso, es importante advertir que la implementación de la participación en plusvalías en Bogotá ha tropezado con dificultades, especialmente de tipo administrativo, relacionadas con los procesos de su estimación y recaudo y con la unificación de criterios e interpretaciones frente a las innumerables disyuntivas técnicas y jurídicas que presenta su operación cotidiana. La falta de una agenda de trabajo coordinado entre las dependencias de la administración que tienen que ver con su cálculo, liquidación y cobro, pueden afectar negativamente el empeño por su estabilización y depuración y es posible que contribuyan a que ganen nuevamente terreno las visiones tradicionales que lograron su congelamiento

por varios años, y que ellas debiliten la figura y desaceleren su implementación. A pesar de esto, hay que reconocer –como ya se indicó– que la aprobación e implementación de este instrumento representa un hito muy importante en la evolución reciente de las políticas de suelo en la ciudad, con un alto poder de resonancia en todo el país.

La gestión asociada de terrenos y la figura más representativa de la planeación-gestión: el plan parcial⁸

Los mecanismos de gestión asociada no son tan novedosos como suele pensarse: en 1902, la ciudad alemana de Frankfurt aprobó una ley mediante la cual se ordenó a los propietarios asociarse con el fin de reorganizar algunas tierras para su desarrollo urbanístico.⁹ Japón y Corea procedieron a poner en marcha la gestión asociada del suelo después de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de reconstruir las ciudades afectadas con la guerra.

A pesar de estos antecedentes, lo cierto es que en el contexto colombiano estos instrumentos solo aparecen formulados a partir de 1989 con la aprobación de la Ley 9 de 1989, y depurados y mejorados con la aprobación la Ley 388 de 1997. Su trayectoria es corta, y varias de las experiencias locales tan solo son experimentos que tardarán algún tiempo en arrojar resultados susceptibles de evaluación y análisis rigurosos. Sin embargo, en esta parte del artículo se hará referencia a algunos de los procesos que ya se han iniciado.

En términos generales, podría afirmarse que la lógica que sustenta los mecanismos de gestión asociada consiste en lograr un acuerdo entre la administración local y los propietarios para desarrollar conjuntamente un área determinada de la ciudad: bajo este esquema, los beneficios y los cos-

8 En esta parte del documento y específicamente en el análisis sobre la figura de los planes parciales en Bogotá, me apoyo en el siguiente documento: Pinilla (2008), sin publicar. Este texto fue producido en el marco de un convenio de apoyo y asistencia técnica a la Gerencia de Planes Parciales de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, suscrito entre tal entidad y el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia.

9 Lehavi y Licht (2007) comentan que al final de este proceso nuevas áreas de tierra se distribuyeron entre los antiguos propietarios para su desarrollo y la ciudad declaró como de utilidad pública algunos de los predios comprendidos dentro de esta área.

tos del desarrollo urbanístico son compartidos de forma equitativa entre los actores privados (propietarios o constructores) y la administración local. De esta manera, estos dispositivos implican un quiebre frente a la idea tradicional de la planeación urbana que considera que los gobiernos locales son los únicos responsables de financiar el desarrollo urbanístico. Adicionalmente, estos instrumentos proponen superar la gestión de predios individuales. En ese sentido, la propuesta que subyace es desarrollar grandes áreas de terreno de manera conjunta y armónica. Así las cosas, si la construcción de vías y de provisión de servicios públicos beneficia a la ciudad e incrementa el valor del suelo favoreciendo los intereses del propietario, ¿por qué son los gobiernos locales los únicos llamados a asumir los costos del desarrollo? ¿Por qué los propietarios del suelo que resultan beneficiados con las decisiones urbanísticas no contribuyen a asumir dichos costos?

En Colombia, estas preguntas se han traducido en términos jurídicos en lo que se conoce como el principio de la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano. Conforme a este principio, propietarios y gobiernos locales por igual deben asumir las cargas y los beneficios derivados de la gestión del territorio. En otras palabras, como resultado de la planeación se originan no solo rentabilidades, sino también costos que deben ser asumidos por los propietarios urbanos.

Dentro de la lógica de la gestión asociada, los planes parciales incorporados por la Ley 388 de 1997 constituyen una alternativa para el desarrollo del suelo mediante la asociación de propietarios y constructores: el resultado debe ser el desarrollo urbanístico de un área determinada, con la respectiva infraestructura vial, de zonas verdes, equipamientos y de servicios públicos. Conforme a la legislación colombiana, los planes parciales no solo son de iniciativa privada, sino que, adicionalmente, la ley faculta a los gobiernos locales para elaborar y proponer planes parciales como alternativa para responder a las necesidades de la ciudad.¹⁰

A pesar del papel fundamental en la transformación de las prácticas de ordenamiento que esta figura intenta introducir, su efectividad y utilidad han sido duramente cuestionadas, especialmente por la demora en su

10 Para mayor información sobre el alcance de esta figura, ver Maldonado, Pinilla, Rodríguez y Valencia (2006).

adopción y por la falta de uniformidad y certeza en los requisitos y condiciones exigidas para su formulación por parte de las autoridades locales de planeación.

Es importante advertir que —dado que la figura de los planes parciales es obligatoria para la incorporación de suelos clasificados como de expansión urbana— a través de su formulación se han puesto de manifiesto las importantes restricciones presupuestales del Distrito Capital para financiar la construcción de las infraestructuras matrices (vías principales y redes de acueducto y alcantarillado principalmente) requeridas en estos ámbitos. La incapacidad estructural de la administración municipal para determinar y comprometer fuentes de recursos para la urbanización es particularmente dramática en el caso de la infraestructura vial que no cuenta con recursos destinados específicamente para tal fin, en contraste con el sistema de tarifas de los servicios públicos que, al menos, cuenta con porcentajes de destinación para la ampliación de redes. Esta situación ha puesto de presente la conveniencia de inscribir el debate en torno a esta figura en el marco más amplio de las fuentes de financiación de la urbanización de que disponen las autoridades locales, y su necesaria articulación con los instrumentos de financiación y gestión del suelo introducidos por la Ley 388 de 1997.

Particularmente en Bogotá mucho se ha discutido sobre la imposibilidad de transferir la responsabilidad de construir elementos pertenecientes a los sistemas generales o matrices a los propietarios o promotores privados de un determinado plan parcial, pero muy poco se ha reflexionado sobre el cuestionamiento de fondo que subyace a tal discusión, que tiene que ver con las posibilidades vía presupuesto tradicional de la ciudad, de financiar tales infraestructuras. Por esta razón, uno de los principales avances, pero también uno de los principales inconvenientes de los planes parciales, tiene que ver con que se ha puesto en el centro del debate el tema de las fuentes de financiación de la urbanización. En este tema todavía existen muchas posiciones encontradas en relación con las posibilidades de las ciudades colombianas de renovar sus fuentes de financiación a través de los mecanismos de gestión y financiación del suelo. En todo caso, el surgimiento de tales discusiones puede ser evaluado como una muestra de madurez y avance de la práctica urbanística colombiana, que al menos con ocasión de la introducción de tales instrumentos, ha sido capaz de poner

en evidencia cuestionamientos trascendentales para la gestión urbana, como el que se ha mencionado.

En Bogotá han sido adoptados treinta planes parciales de desarrollo (hasta el momento no se han adoptado planes parciales de renovación) desde la fecha de expedición de la Ley 388 de 1997 que consagró por primera vez este instrumento.¹¹ El resultado, para muchos, no es alentador, pero en el fondo lo que expresa esta cifra además de lo anteriormente señalado, son las resistencias ideológicas de los actores privados (propietarios y constructores) a la actividad reguladora de la administración en la determinación del régimen de propiedad y en la reglamentación de los usos del suelo, así como las dificultades de orden económico de la administración para apoyar procesos institucionales que requieren de recursos y de capacidad técnica para gestionar y tramitar los procesos de adopción de planes parciales.

La resistencia ideológica de los actores privados obedece principalmente a la concepción individualista de propiedad privada todavía vigente en la sociedad colombiana. Si bien es cierto a nivel jurídico se han producido avances importantes que han pretendido reemplazar esta idea por la de función social de la propiedad, la mayoría de los propietarios y de los constructores en Colombia todavía consideran que el derecho de propiedad no puede estar sometido a las decisiones públicas. De esta manera, cuando a un propietario se le informa que su predio hace parte de un plan parcial y que, en consecuencia, el terreno debe gestionarse de forma asociada con otros predios y propietarios, se origina una situación de conflicto con la administración y de indisposición con el instrumento del plan parcial.

Si bien es cierto que este comportamiento “del propietario tradicional” constituye la principal resistencia a la aplicación de los planes parciales, resulta posible identificar un segundo comportamiento muy ligado al primero, que consiste en la reticencia a asociarse o a trabajar con propietarios vecinos. La desconfianza en el otro así como la renuencia a trabajar en comunidad constituyen obstáculos adicionales a la implementación de este instrumento. Por esta razón, son excepcionales los casos en los

11 Sobre los planes parciales en proceso de formulación y los adoptados, puede consultarse la página web de la Secretaría Distrital de Planeación: www.sdp.gov.co

cuales en la formulación de planes parciales se crean o consolidan alianzas, acuerdos o fórmulas de futura asociación entre los involucrados. De esta manera, los propietarios involucrados en los procesos de formulación de planes parciales consideran que no resulta rentable trabajar de forma asociada con otros propietarios.

Uno de los principales objetivos de la figura del plan parcial en el sistema urbanístico colombiano es dinamizar la iniciativa para emprender los procesos de transformación del territorio. Tradicionalmente tal iniciativa se ha condicionado a la voluntad del propietario del suelo donde se van a realizar las actuaciones y, cuando es necesario, reemplazarlo por renuencia, solo se considera la vía expropiatoria sujeta a la existencia de motivos de utilidad pública. Esta costumbre ha ocasionado que la determinación de tiempos, oportunidades y lugares de dinamización de oferta del suelo esté sujeta a la acción del propietario. La Ley 388 de 1997 creó mecanismos para romper con dicha tradición y establecer alternativas para dinamizar la oferta de suelo para las necesidades colectivas y públicas.

Uno de tales mecanismos es la asociación obligatoria de propietarios a través de unidades de actuación urbanística. Este instrumento de reajuste de terrenos no ha sido aún inaugurado en Bogotá, y subsisten amplias y extendidas resistencias a su implementación.

De conformidad con el artículo 39 de la Ley 388 de 1997, como

Unidad de Actuación Urbanística se entiende el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrollan el plan de ordenamiento, que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y los beneficios.

Los propietarios y promotores de planes parciales siguen resistiendo, por desconocimiento y temor, la aplicación de esquemas de gestión asociada que faciliten la ejecución de las actuaciones previstas en los planes parciales, a través de la modalidad de unidades de actuación urbanística con el consecuente reajuste de terrenos.

Si bien en los propietarios que no son profesionales inmobiliarios puede entenderse el temor de la asociación con otros propietarios, resulta extraño que tal resistencia se manifiesta de manera reiterada por parte de constructores y promotores profesionales: téngase en cuenta que muchos de los proyectos inmobiliarios que actualmente se desarrollan en la ciudad consolidada se gestionan a través de fórmulas más o menos complejas de asociación entre propietarios, promotores, constructores e incluso compradores. Estas experiencias deberían servir de antecedente para facilitar la gestión asociada entre propietarios, promotores y constructores en ámbitos de planes parciales.

A pesar de tales resistencias y dificultades experimentadas en Bogotá, es innegable que la principal potencialidad de los mecanismos de gestión asociada consiste justamente en ofrecer nuevas y más equitativas formas de adquisición pública de suelo. A través de tales mecanismos se puede garantizar que tanto el costo del suelo como las infraestructuras urbanas requeridas se financien y ejecuten con cargo a los aprovechamientos urbanísticos que se autorizan. Esta modalidad permite entonces que aún las porciones del suelo de propiedad privada que deban ser destinadas a usos públicos o a usos socialmente deseables (vivienda social por ejemplo) sean remuneradas a sus propietarios de forma equitativa y sin tener que recurrir a la adquisición pública vía expropiación.

Nuevas formas para afrontar la escasez de suelo para la provisión de vivienda social

Como se ha mencionado, uno de los principales retos que tienen que afrontar las administraciones municipales es dinamizar la oferta de suelo, especialmente para la provisión de vivienda social. Es recurrente encontrar en los análisis sobre los problemas de la política de vivienda en el país y, en particular en Bogotá, la mención a la escasez de suelo para llevar a cabo este tipo de programas y proyectos, bien por la inexistencia de terrenos urbanizados, o bien por la retención especulativa de aquellos que cuentan con la infraestructura requerida. Tradicionalmente se ha concebido que la única forma de respuesta a esta situación es la adquisición directa o la expropiación de terrenos para dedicarlos a tales fines. Sin

embargo, la legislación colombiana contempla novedosos instrumentos que permiten lograr este objetivo por otras vías.

Uno de los mecanismos más poderosos en este sentido es la declaratoria de “desarrollo o construcción prioritaria”. Este dispositivo permite que la administración local determine que un propietario o grupo de propietarios deban urbanizar o construir sus terrenos en unos tiempos determinados so pena de que el incumplimiento acarree la venta forzosa en pública subasta. Este es uno de los instrumentos donde con mayor nitidez se verifica la función social de la propiedad. En este caso se impone al propietario una obligación de hacer —obligación positiva— cuyo incumplimiento acarrea una sanción.

De conformidad con la ley habrá lugar a la iniciación del proceso de enajenación forzosa en pública subasta, por incumplimiento de la función social de la propiedad, en los siguientes casos: 1) Los terrenos localizados en suelo de expansión, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los tres años siguientes a su declaratoria. 2) Los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los dos años siguientes a su declaratoria. 3) Los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de construcción prioritaria, que no se construyan dentro del año siguiente a su declaratoria.

Recientemente la administración de Bogotá declaró 1.035 ha (equivalentes a 1.187 lotes) como de desarrollo prioritario. De conformidad con esta medida, los propietarios tienen hasta dos años para desarrollar vivienda de interés social en estos predios; en caso de incumplir con tal obligación, sus terrenos serán objeto de un proceso de enajenación forzosa en pública subasta.

El uso de este instrumento puede contribuir a dinamizar la oferta de suelo para vivienda social y poner en el mercado una cantidad suficiente de terrenos a precios razonables. En cualquiera de las dos situaciones planteadas, el uso de la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria puede facilitar la adquisición de terrenos suficientes para el desarrollo de tales programas, permitiendo que los constructores dispongan de

un mecanismo adicional de obtención de suelo a través de las subastas públicas de suelo, como resultado del incumplimiento de los propietarios de los tiempos para urbanizar o construir, o por el apremio que la figura supone para tales propietarios, quienes podrían terminar forzados bien a asociarse o bien a vender sus terrenos.

El desarrollo o construcción prioritaria más que estar centrado en una penalidad por el incumplimiento de los propietarios de los deberes que les puede imponer la administración, supone un apremio para que tales actores busquen alternativas de asociación con constructores y urbanizadores con el fin de producir viviendas y, de este modo, facilitar o estimular la incorporación de tierras al mercado de suelos que, sin tal apremio, probablemente seguirían siendo retenidos.

Por otro lado es importante hacer referencia a la Operación Urbanística Nuevo Usme. Esta operación ha sido concebida desde 2002 como un escenario de aplicación de diversos instrumentos de gestión del suelo con el propósito de generar formas alternativas de provisión de suelo urbanizado para vivienda social. Para el diseño de esta intervención, se pensó en la necesidad de hacer uso simultáneamente de distintos mecanismos de gestión del suelo contenidos en la ley colombiana, en particular la participación en plusvalías, los planes parciales y el reparto equitativo de cargas y beneficios. El objetivo principal de la propuesta consiste en ofrecer una alternativa de vivienda a los sectores populares que pueda competir con los urbanizadores ilegales que tradicionalmente han monopolizado la oferta de vivienda en esta área de la ciudad,¹² mediante la intervención pública directa a través de mecanismos de gestión asociada de terrenos, sin tener que recurrir anticipadamente a la adquisición forzosa —vía expropiación— de todo el suelo objeto de la Operación. A pesar de que la puesta en marcha de esta Operación sobre aproximadamente 900 ha de suelo de expansión urbana aún no arranca definitivamente, su diseño y estructuración ha sido muy importante como escenario de discusión de las alternativas de instrumentación con las que cuenta la ciudad para afrontar los retos de generación de suelo urbanizado. A tal punto ha sido su influencia en el diseño de políticas e instrumentos de gestión

12 Sobre la Operación Urbanística Nuevo Usme, ver Maldonado y Smolka (2003).

del suelo que sus discusiones iniciales influyeron decididamente en la apuesta por la aprobación de la participación en plusvalías y en la revisión al POT, a las que se ha hecho referencia anteriormente.

El procedimiento fundamental de esta Operación, que ya cuenta con un Plan de Ordenamiento Zonal adoptado –Decreto 252 de 2007–, consiste en definir a todo el suelo de expansión urbana incluido como un ámbito espacial de distribución de las cargas y de los beneficios que el proceso de urbanización y transformación a usos urbanos representará para la zona. Los costos de los soportes de urbanización que se requieren para transformar este territorio rural en urbano (vías, redes de acueducto y alcantarillado, zonas verdes recreativas y áreas para equipamientos sociales) son definidos como cargas urbanísticas a cargo de los actuales propietarios de suelo, quienes serán los directos beneficiarios de los aprovechamientos urbanos que se podrán realizar. Sin embargo, como medio para garantizar el flujo necesario de recursos de inversión y la temporalización técnica de la ejecución de las obras requeridas en el área, la misma se ha dividido en cuatro ámbitos de desarrollo, para cada uno de los cuales se deberá formular y adoptar un plan parcial que defina las condiciones de participación de los propietarios y el diseño urbano específico.

Como medio para el control efectivo de las inversiones y de los tiempos, la administración municipal –a través de su Banco de Tierras (Metrovivienda)– puede remplazar a los propietarios –concertadamente o aún vía expropiación– en el cumplimiento de sus obligaciones de financiación de las cargas urbanísticas, y así se convierte en socia de la operación y recupera su inversión en suelo urbanizado. Bajo esta formulación, el municipio concentra los recursos en la urbanización del suelo, no requiere la adquisición anticipada del mismo y se concentra en definir mecanismos de asociación y vinculación público-privados, que le permiten controlar los tiempos y la producción del suelo urbanizado. De este modo puede movilizar las plusvalías que se generan en el proceso de transformación del suelo y contribuir a una completa y adecuada urbanización, permitiendo una oferta de suelo urbanizado que posibilite acceso a la vivienda de los sectores más pobres.

La base fundamental para la aplicación de esta estrategia de gestión del suelo está sustentada en un estricto control a los precios del suelo. Para lograr tal fin, el primer paso que dio la Administración en esta direc-

ción fue el anuncio del proyecto,¹³ que tenía por objeto comunicar la puesta en marcha de la Operación Estratégica Nuevo Usme, en la que se definían algunas características de dicha Operación y se ordenaba la realización de avalúos de referencia, que permitieran conocer los valores de los terrenos de acuerdo con su uso efectivo (usos agrícolas y forestales) y sin incorporar la expectativa de valorización que su consideración como de expansión urbana, podía suponer. Los suelos que conforman la Operación Estratégica Nuevo Usme están clasificados desde 2000 como suelos de expansión urbana donde lo únicos usos permitidos actualmente son los agrícolas y forestales. Dado que el anuncio del proyecto se hizo en 2003, la situación antes de la ejecución del proyecto corresponde a suelos donde solo se pueden desarrollar, de forma legal, usos relacionados con lo rural (agrícolas y forestal) y, por tanto, los avalúos de referencia del sector solamente tienen en cuenta esta condición.

Además de servir como valores de referencia en caso de que se requiera la adquisición forzosa de predios al interior de la Operación, estos avalúos han servido como punto de referencia para establecer los potenciales incrementos de precios del suelo que se van a producir, y de este modo han servido para el diseño del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios que está establecido en el mencionado Plan de Ordenamiento Zonal.

Esta novedosa instrumentación por parte de la administración de Bogotá, de un mecanismo existente en la legislación colombiana desde la Ley 9 de 1989, que no había sido implementado antes, ha servido de refe-

13 La implementación de este mecanismo tiene base en la existencia, en la legislación colombiana, de un mecanismo no tributario de recuperación de plusvalías que consiste en la posibilidad de que en los avalúos que se practiquen para la adquisición forzosa de inmuebles por motivos de utilidad pública —es decir en el trámite de expropiación— sean descontados los incrementos de precio que haya podido ocasionar el anuncio del programa, proyecto u obra, que constituye el motivo de utilidad pública respectivo. En últimas se trata de un mecanismo enderezado a evitar el enriquecimiento injustificado del propietario, cuando su propiedad es requerida en el marco de una actuación como la que se comenta. Esta posibilidad está regulada de la siguiente forma por el parágrafo del artículo 61 de la Ley 388 de 1997: “Al valor comercial al que se refiere el presente artículo, se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituyen el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización, según sea del caso” (resaltado nuestro).

El avance en la comprensión de esta posibilidad —sin utilización previa en el país— en el marco de la Operación Nuevo Usme, consistió en establecer la necesidad de que tal descuento del valor requería necesariamente unos avalúos de referencia que dieran cuenta del valor de los terrenos antes del mencionado anuncio.

rente para que se implemente en otras ciudades y en otros proyectos de Bogotá, y ha contribuido decididamente a renovar las bases técnicas y conceptuales con las que hoy se aborda la valoración de inmuebles en los procesos de puesta en funcionamiento de los nuevos mecanismos.¹⁴

Otro ejemplo de la estrategia integrada de aplicación de instrumentos de gestión del suelo que supone la Operación Nuevo Usme es la reciente adopción del instrumento del derecho de preferencia a favor del Banco de Tierras Distrital (Metrovivienda), sobre los terrenos que hacen parte de la mencionada Operación. A pesar de que tal entidad creada en el año de 1998 fue concebida bajo tal modalidad, lo cierto es que nunca había hecho uso del principal instrumento con el que la Ley 9 de 1989 dota a los denominados Bancos de Tierra: el mencionado derecho de preferencia. Este mecanismo consiste en la posibilidad de que este tipo de entidades puedan imponer a propietarios de terrenos la obligación de ofrecerle en venta sus inmuebles, por una sola vez, cuando tengan la intención de enajenarlos.

Justamente a propósito de la implementación de la Operación, la ciudad previó en el Plan de Ordenamiento Zonal la posibilidad de que dicha entidad hiciera uso de tal instrumento. Con ocasión de muchos movimientos especulativos sobre los terrenos y como medida que le permitiera su participación y monitoreo a tal mercado, su Junta Directiva determinó, en mayo de 2008, la utilización de tal instrumento sobre todos los predios incluidos en su ámbito (aproximadamente 750 predios). El derecho de preferencia es una medida que ha enviado un claro mensaje sobre la determinación de la administración de actuar en tal territorio y de intervenir en las transacciones privadas que se intenten realizar en el área.

La utilización del derecho de preferencia es otro mecanismo de intervención en el mercado del suelo que puede facilitar las labores de promoción y gestión del suelo que desarrollan los Bancos de Tierra como Metrovivienda que, combinado con otros instrumentos, facilita la gestión asociada de terrenos y la vinculación público-privada en el desarrollo de grandes operaciones de urbanización de suelo para vivienda de interés prioritario, sin tener que recurrir anticipada y necesariamente a toda la adquisición del suelo, vía procedimientos expropiatorios tradicionales.

Los casos descritos ilustran medidas para destinar suelo para la construcción de vivienda social. Sin embargo, lo más significativo es la utilización de instrumentos de gestión distintos a la herramienta tradicionalmente utilizada para la adquisición pública de suelo: la expropiación. Parece prematuro aún evaluar su efectividad en la consecución de una finalidad siempre compleja para las políticas urbanas, pero en todo caso abre el panorama del debate sobre la siempre difícil relación y complementación entre políticas de suelo y políticas de vivienda social.

Conclusiones y reflexiones finales

Las apuestas recientes de la Administración de Bogotá a las que se ha hecho referencia han mostrado que los instrumentos de gestión son un complemento necesario para las políticas públicas urbanas, que buscan enfrentar tres problemas básicos y recurrentes de la gestión urbana: 1) El control de la especulación con el precio del suelo. 2) La provisión de suelo para las necesidades colectivas. 3) La distribución y apropiación racional del suelo y de los beneficios y aprovechamientos derivados de este.

Algunos analistas coinciden en señalar que toda política eficaz de gestión del suelo debe estar sustentada en un régimen jurídico de la propiedad que determine con precisión los derechos y las obligaciones de los propietarios de tierra, con respecto a los procesos de urbanización y construcción que ocurren sobre el territorio.¹⁵ La existencia de tal régimen marca efectivamente la posibilidad de aplicación de instrumentos y mecanismos para intervenir el mercado del suelo y promover formas de vinculación público-privadas más racionales y equitativas para producir los objetivos más amplios de la planificación urbana.

En la base de los argumentos que se han movilizado para sustentar la implementación de los instrumentos que se han aplicado en Bogotá, se encuentra una revisión muy clara de los postulados tradicionales del derecho de propiedad, partiendo de una versión actualizada y a tono con las implicaciones de su función social concretada por la legislación a la que hemos hecho referencia y reconociendo la existencia hoy en Colombia

15 Para el caso colombiano puede consultarse Salazar (1997).

de un régimen jurídico de la propiedad que determina con precisión los derechos y las obligaciones de los propietarios de tierra con respecto a los procesos de urbanización y construcción. No en vano entonces, la implementación de tales instrumentos vincula de forma muy recurrente discusiones acerca del contenido y alcance de la propiedad inmueble. No es coincidencia que tales discusiones centren su atención en el derecho de propiedad, sino que más bien son resultado de la evolución y maduración de unas nuevas reglas de juego que intentan justamente avanzar en la regulación de los derechos y deberes de la propiedad del suelo. Quizás entonces la forma en que se han presentado las discusiones en Bogotá sea una muestra de maduración de una legislación que, como la Ley 388, tiene como propósito final regular de forma más equitativa y racional el contenido y alcance de la propiedad privada.

La implementación de políticas de gestión de suelo enfrenta, como lo demuestra la experiencia de Bogotá, importantes retos de difusión y capacitación de las autoridades locales. Igualmente, se impone la necesidad de debatir su aplicación a partir de marcos conceptuales mucho más amplios a los que tradicionalmente han sido utilizados. En tal sentido, es importante no perder de vista que las reformas legales, como las que ha experimentado Colombia en las dos últimas décadas, pueden ser un requisito necesario pero no suficiente para transformar las prácticas de uso y transformación del territorio. Tales reformas abren nuevos campos de acción que necesariamente tienen que confrontar viejas prácticas y paradigmas. Las reformas, entonces, requieren de procesos de socialización, discusión y compromiso político que las doten de contenido real y que dinamicen su efectiva aplicación e implementación. Por tal razón, la experiencia bogotana no solo ilustra la complejidad de la transformación efectiva de las prácticas sociales, sino también los conflictos de intereses que subyacen en la planificación del territorio, así como la relativa lentitud con la que se dan los procesos de acomodamiento a los cambios de reglas de juego. Quizá por esto resulte pertinente señalar que los avances en la comprensión y alcance de las posibilidades que ofrece esta legislación y la creciente aplicación de sus instrumentos son una clara muestra de sus efectos positivos, de un proceso de apropiación de sus contenidos y de una comprensión renovada de las responsabilidades de las autoridades locales frente a los retos de los procesos de urbanización.

Bibliografía

- Fonseca, Fernando (1995). *El régimen jurídico de los patrimonios municipales del suelo*. Madrid: Instituto Pascual Madoz Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado.
- Gaitán, Jorge Eliécer y Jorge Eliécer Delgado (2008). "Problemática de los procesos de valoración urbanística en términos de la Ley 388 de 1997". *Revista ACE (Arquitectura, Ciudad y Entorno)*, año III, 7, junio.
- Jaramillo, Samuel (2001). "La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La contribución de valorización y la participación en plusvalías", en: Martim Smolka y Fernanda Furtado (eds.). *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy / Eurelibres.
- Lehavi, Amon y Amir N. Licht (2007). "Eminent Domain, Inc". *Columbia Law Review*, 107, noviembre.
- Lora-Tamayo, Marta (2000). *Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar*. Madrid: Editorial Marcial Pons.
- Maldonado, María Mercedes y Adriana Hurtado (2007). *Análisis de las acciones de Gobierno en ordenamiento territorial y gestión del suelo, como parte del proyecto Investigación de factores de continuidad y discontinuidad en las políticas públicas en Bogotá, 1988-2005*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Proyecto Fortalecimiento del Sistema Distrital de Planeación, mimeo.
- Maldonado Copello, María Mercedes y Martim O. Smolka (2003). "Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Colombia". *Land Lines Article*, XV, 3, julio.
- Maldonado, María Mercedes; Pinilla, Juan Felipe; Rodríguez, Juan Francisco y Natalia Valencia (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Molina, Humberto (1997). "De la reforma urbana a la Ley de desarrollo territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano". *Revista Desarrollo Urbano en Cifras*, 3. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico.

- Ministerio de Desarrollo Económico (1995). *Ciudades y ciudadanía: la política urbana del salto social*. Bogotá.
- Parada, Ramón (1999). *Derecho urbanístico*. Madrid: Editorial Marcial Pons.
- Pinilla, Juan Felipe (2008). *Dificultades y resistencias frente al trámite de los planes parciales y el reajuste de terrenos por parte de propietarios y promotores y alternativas de solución*. Bogotá, mimeo.
- Salazar, José (1997). "Problemas de institucionalización de las políticas de tierra y políticas fiscales. Interacción". *Bitácora, Revista del Departamento de Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes*, 1, noviembre, Bogotá.
- Smolka, Martim y Fernanda Furtado (eds.) (2001). *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy / Eurelibres.
- Yu-Hung Hong, Barrie Needham (ed.) (2007). *Analyzing land readjustment. Economics, law, and collective action*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Este libro se terminó de
imprimir en marzo de 2010
en la imprenta Crearimagen
Quito, Ecuador