

**Planeamiento de la ciudad en
el marco de los discursos de
globalización y neoliberalismo,
Bogotá (1990-2015)**

Planning the city within the framework
of globalization discourses and
neoliberalism, Bogotá (1990-2015)

2



Resumen

El periodo transcurrido entre 1990 y 2015, corresponde a la radicalización del proceso de implementación de las políticas neoliberales en Colombia, cuyo origen puede rastrearse a los años setenta, como consecuencia de los acomodamientos internacionales ante las crisis del capitalismo mundial (1973-1978) y del petróleo (1973-1974). En este sentido, se presentan condiciones para la apertura económica que llevaron a la implementación de políticas neoliberales en el planeamiento urbano bogotano para, finalmente, presentar las repercusiones de estos discursos sobre el territorio. El proceso de investigación busca aproximarse al impacto de la implementación de este modelo político y económico en el espacio de Bogotá, materializando un proyecto de explotación del capital sobre su territorio y la sociedad que lo habita.

Palabras clave: neoliberalismo, globalización, urbanización, marginalización, política pública.



Abstract

The period between 1990 and 2015 corresponds to the radicalization of the implementation process of neoliberal policies in Colombia, whose origin can be traced back to the 1970s as a result of international adjustments to the crisis of world capitalism (1973-1978) and petroleum (1973-1974). In this sense, this chapter presents the conditions of economic opening in the country that led to the implementation of neoliberal policies in the urban planning of Bogotá, to finally conclude with a description of the repercussions of these discourses on territory. This chapter seeks to approach the impact of the implementation of this political and economic model in the urban space of Bogotá, materializing an exploitation project of the capital over its territory and the society that inhabits it.

Keywords: neoliberalism, globalization, urbanization, marginalization, public policies.



Luis Gabriel Duquino-Rojas: [luis.duquino@uniagustiniana.edu.co] Doctor (c) y Magíster en Geografía, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y Arquitecto, Universidad Nacional de Colombia-sede Bogotá. Líneas de investigación: hábitat y planeación urbana y regional. Investigador y líder de investigaciones, Facultad de Arte, Comunicación y Cultura, Universitaria Agustiniana, Bogotá – Colombia.

Fabio Andrés Vinasco Ñustes: [fabio.vinasco@uniagustiniana.edu.co] Magíster en Historia y Teoría del Arte, la Arquitectura y la Ciudad y Arquitecto, Universidad Nacional de Colombia-sede Bogotá. Líneas de investigación: hábitat sociocultural. Docente investigador, Facultad de Arte, Comunicación y Cultura, Universitaria Agustiniana, Bogotá – Colombia.



Cómo citar en APA / How to cite in APA

Duquino-Rojas, L. G. y Vinasco-Ñustes, F. A. (2018). Planeamiento de la ciudad en el marco de los discursos de globalización y neoliberalismo, Bogotá 1990-2015. En *Repensando el desarrollo: lecturas interdisciplinarias* (pp. 75-109). Bogotá, D. C.: Editorial Uniagustiniana. Doi: [xxxxxxxxxx](#)

Introducción

Colombia comenzó el proceso de internalización de las políticas neoliberales desde mediados de la década de los setenta; proceso expresado en el fortalecimiento del papel del sector financiero, en el monetarismo –como política económica– y en el establecimiento y la continuidad de políticas de apertura del mercado interno hacia la explotación económica mundial.

La alienación del país a las políticas neoliberales se dio en un proceso paulatino, en el que se implantó una ideología a partir del interés de la élite por dinamizar el flujo de la acumulación capitalista, y con una serie de acciones que, sin constituirse inicialmente como una apuesta gubernamental decidida, participaban del proceso de adecuación del territorio a la fluidez del proceso de globalización económica que tienen su expresión en los Tratados de Libre Comercio definitiva. Siguiendo las palabras de Salomón Kalmanovitz:

Las ideologías económicas no vienen solas ni se implantan por sus propios méritos. Se arraigan cuando sectores dominantes del capital, no satisfechos con lo que tienen, ven a la burguesía de otros países cabalgando exitosamente sobre una política inspirada en una corriente ideológica distinta a la propia, se interesan por ella, traen a sus exponentes y convencen a poderosos sectores económicos y políticos hasta obtener una hegemonía para dicha orientación. (1995, p. 436)

Contar con unas élites locales dispuestas a modificar la regulación del aparato económico, en aras de aumentar su participación en el proceso de acumulación de capitales, sumado a la fuerte influencia que, desde principio del siglo xx, ha venido teniendo Estados Unidos en el país, generó un contexto de fácil absorción del discurso propio del neoliberalismo.

La implantación paulatina de las políticas neoliberales en el país, desde los setenta, se diferenció de las transformaciones impuestas en las economías del Primer Mundo, en la medida en que el

desmonte del *famélico estado de bienestar social* local fue un proceso sencillo, pero rápidamente destruyó las pequeñas conquistas proletarias en la defensa de sus intereses de clase. En este sentido, la caracterización de dicho proceso por Kalmanovitz:

[...] no se trata de arrebatar a la población grandes conquistas democráticas, que nunca han alcanzado, sino de disminuir los pequeños logros que aun retiene, tales como las prestaciones sociales, uno que otro subsidio y un monto decreciente de gastos sociales. Se pretende, pues, echar atrás los pocos elementos reformistas y de manejo económico intervencionista que afloraron débilmente durante los años setentas. (1995, p. 511)

Desde un punto de vista histórico, en Colombia, los gobiernos no desempeñaron un papel de transformación del Estado, ni iniciaron una intervención drástica en la economía local o cerraron el mercado nacional a la economía mundial. La debilidad y la falta de representatividad estatal y las condiciones de proteccionismo de la industria local se dieron más intensamente en los periodos en los cuales las potencias industriales se encontraban en crisis o en conflicto bélico.

Sin embargo, la radicalización paulatina de las políticas neoliberales en el mundo fue haciendo crecer el interés de las potencias mundiales, en especial de Estados Unidos, por acceder de manera intensa al mercado nacional mediante la importación masiva de los productos de su aparato industrial, cesante tras el incremento productivo bélico que significó la Segunda Guerra Mundial; de la apertura de los mercados de inversión del capital y de una participación mayor en la explotación de los recursos naturales colombianos.

El momento de adopción definitiva de la doctrina neoliberal para el país se encuentra relacionado con las resoluciones emanadas del Consenso de Washington, en 1989, mediante el cual se orientó el manejo de los gobiernos latinoamericanos hacia los dogmas neoliberales (Ocampo, 2005), por medio de la imposición

del decálogo de ajustes económicos planteado por John Williamson¹ (1990, p. 2). Para el caso de Colombia, esta doctrina fue puesta en acción por el presidente César Gaviria (1990-1994), quien aplicó el mandato de Washington durante su gobierno mediante la adopción del plan de desarrollo “La revolución pacífica” (Gaviria, 1990), una más de las retóricas revoluciones de los gobiernos del Partido Liberal Colombiano.

Parte del espíritu de adopción de las políticas neoliberales se puede observar en el texto del Plan de Desarrollo (1990-1994) en el cual se dictan orientaciones macroeconómicas compatibles con el decálogo neoliberal:

[...] cualquiera que sea la acción del Estado, ella debe ser macroeconómicamente consistente, compatible con las metas de inflación y con una sana evolución del comercio exterior. El Plan incluye una revisión global de las políticas fiscales y externas en un horizonte de cuatro años. Se busca mantener equilibradas las finanzas públicas, reducir el crecimiento de los precios y sentar las bases para la expansión sostenida del comercio exterior. De otra forma, el desarrollo de la apertura y de todas las formas estructurales se vería amenazado. (Departamento Nacional de Planeación, 1991, p. 26)

Este es el marco político y económico sobre el cual se presenta la evolución de la ciudad, en medio de la discursiva de la política neoliberal y de globalización; en los apartados siguientes se presentan estas manifestaciones en el territorio bogotano.

¹ El decálogo en mención está constituido, en líneas generales, por los siguientes puntos: 1) disciplina presupuestaria; 2) cambios en las prioridades del gasto público; 3) reforma fiscal; 4) tipos de interés; 6) liberalización comercial; 7) política de privatizaciones; 8) política de apertura respecto a la inversión extranjera directa; 9) política desreguladora; 10) derechos de propiedad.

Forma y modelo de ocupación del territorio

Bogotá, como capital del país, ha sido el escenario principal de las transformaciones que alientan el cambio del modelo de explotación capitalista con énfasis industrial hacia un modelo de capitalismo financiero, de comercio y de servicios, principalmente. La ciudad viene manifestando en su espacialidad dichas transformaciones, enmarcadas en la implantación del modelo neoliberal antes expuesto, coadyuvando a mantener y a acrecentar la fuerte brecha social existente entre las clases sociales empoderadas y las marginales, dando continuidad a los procesos de segregación socioespacial que han acompañado a la ciudad durante su historia.

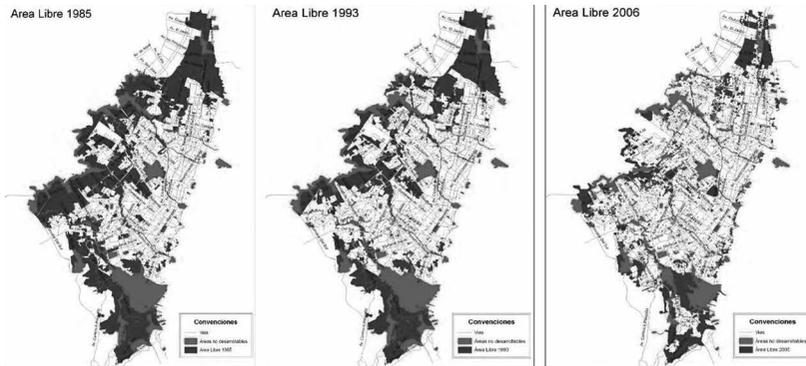


Figura 1. Ritmo de consumo de las áreas no desarrolladas (en color café) en Bogotá entre 1985 y 2006

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2010a).

Además de la segregación socioespacial, otras prácticas han sido características del fenómeno urbano en Bogotá a través de su historia y continúan manifestándose con fuerza en la evolución de la ciudad. Es el caso de una mantenida debilidad institucional ante el manejo de sus graves problemáticas urbanas y de la falta de una independencia real del aparato estatal en relación con los intereses privados dominantes. Estas características han cimentado claramente un patrón de gobierno de la ciudad que data desde principios de siglo (Suárez, 2006).

En la actualidad, esta manera de manejar el gobierno de la capital sigue manifestándose en la carrera de influyentes funcionarios públicos que se desempeñan alternadamente entre los espacios del poder público y privado, influyendo en las agendas de la administración urbana (Secretaría Distrital de Planeación, Instituto de Desarrollo Urbano, Empresa de Renovación Urbana) y, simultáneamente, en los planes de negocio de firmas y empresas inmobiliarias con claros intereses económicos sobre la gestión de la ciudad (Lonja de Propiedad Raíz, Cámara Colombiana de la Construcción, Cámara de Comercio y constructoras), situación que genera un fuerte conflicto de intereses.²

Estas prácticas han generado los actuales procesos de conformación de la realidad urbana, cuya espacialidad se encuentra caracterizada por segregación, marginalización, e incipiente modernización, aspectos que señalan la coexistencia en contradicción de premodernidad, modernidad e intentos de superación de la modernidad en el mismo espacio de la ciudad. Ante estos caracteres, y partiendo de las prácticas antes señaladas, se presenta una respuesta estatal más enfocada en garantizar los intereses de las élites que tienen asiento en la ciudad que por abonar procesos tendientes a la solución de las graves problemáticas sociales, económicas, ambientales y espaciales que afrontan a diario los ciudadanos del común.

² Un ejemplo dicente de esta situación se encuentra en el nombramiento hecho por Enrique Peñalosa del Secretario de Planeación de su gobierno, quien es simultáneamente accionista principal de una de las más grandes firmas de desarrollo urbano de la ciudad: Contexto Urbano.

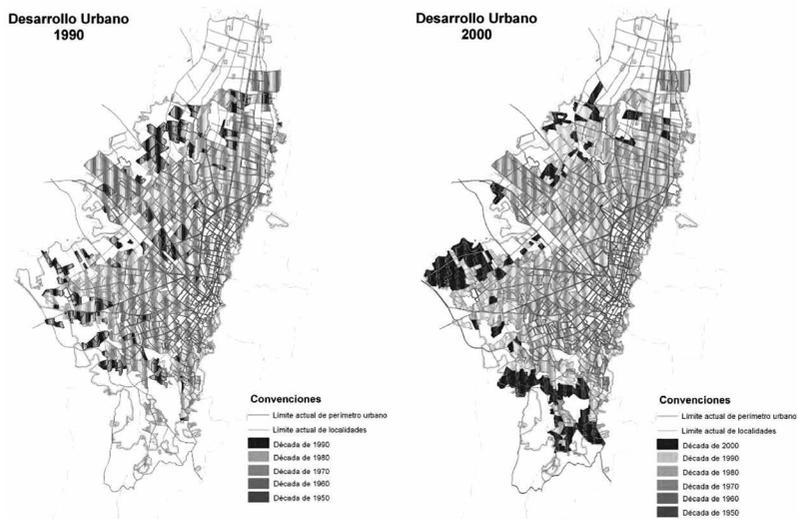


Figura 2. Desarrollo urbano (en rojo) décadas de 1990-2000 y 2000-2010

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2010a).

Como muestra de este proceso en el cual posibles soluciones a los problemas urbanos mencionados son dejadas a un lado ante las presiones del sector inmobiliario, podemos mencionar que durante la década de los noventa se desarrolló uno de los proyectos de vivienda más importantes de Bogotá en el área centro occidente: Ciudad Salitre, un ejercicio de acumulación y especulación inmobiliaria sobre los terrenos destinados por el hacendado José Joaquín Vargas, como herencia para los pobres de Bogotá y Cundinamarca, pero que, con la puesta en marcha del proyecto se dejaron en manos de privados para su explotación inmobiliaria, pasando por encima de la voluntad del filántropo (Mejía, 2013).

Esta acción urbanística marcó el derrotero del periodo 1990-2015, en el cual la ciudad fue copando paulatinamente sus espacios libres periféricos, así: al occidente, con los proyectos de la empresa estatal Metrovivienda en la localidad de Bosa; con la actividad constructora privada el área del Tintal y las localidades de Engativá y Suba; al sur, la localidad más dinámica fue Usme, impulsada por

los proyectos de desarrollo amparados bajo el Plan Zonal de Usme (Decreto 252, del 21 de junio de 2007); al norte, el sector más activo fue el comprendido entre las calles 152 y 200 al costado oriental de la Autopista Norte, desarrollo que se aceleró con la implantación del Centro Comercial Santafé, en 2006, en el sector (figura 1).

Por otra parte, la actividad constructora se impulsó con fuerza en la franja comprendida entre la Avenida Chile (Calle 72) y la Avenida San Juan Bosco (Calle 170), sobre la Avenida Carrera 7 y la Autopista Norte, gracias a las posibilidades normativas del sector, expresadas mediante una reglamentación que favorecería el proceso de transformación de las antiguas casas de vivienda unifamiliar de los sectores acomodados de la ciudad en edificios de apartamentos y de oficinas; por ende, se generó un gran negocio de especulación del suelo en la zona (figura 5) que aún en la actualidad se mantiene, tal como se observa en los mapas de distribución de la actividad edificadora que se reproducen a continuación (figura 3).

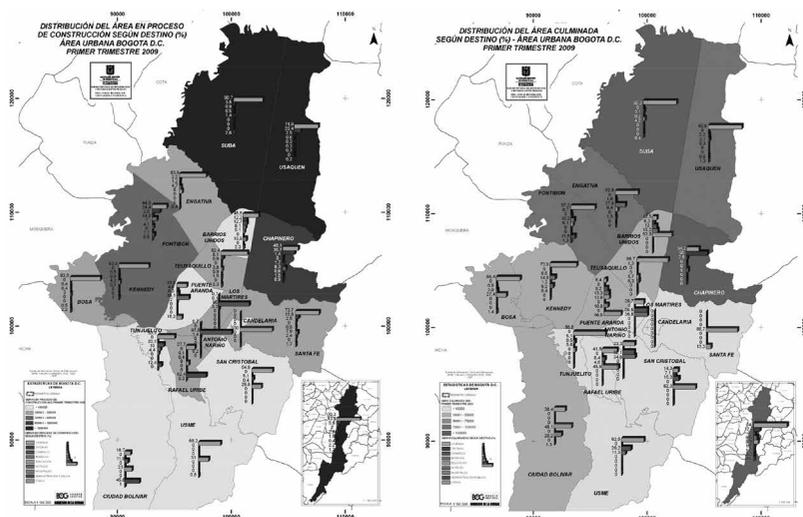


Figura 3. Distribución del área en proceso de construcción y área culminada por destino catastral en el primer trimestre de 2009

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2009).

Durante la última década del siglo pasado y la primera del presente, Bogotá presentó una estabilización y baja en el ritmo de crecimiento poblacional (ver figura 4) en comparación con las fuertes explosiones demográficas del periodo comprendido entre las décadas de los cincuenta y setenta del siglo xx. Situación que puede visualizarse en la disminución continua de las tasas medias anuales, del crecimiento natural y de la migración, todo esto en el periodo de 1985 y 2005 (ver tabla 1).

Tabla 1. Bogotá, indicadores demográficos 1985-2005

Periodo	Tasas medias anuales de		Tasas implícitas (por mil)			Número estimado de		Migrantes netos	
	Exponencial	Geométrico	Crecimiento natural	Natalidad	Mortalidad	Nacimientos	Defunciones	Total	Tasa (por mil)
1985 - 1990	3,16	3,21	19,98	25,66	5,68	588505	130195	263931	11,51
1990 - 1995	2,83	2,87	18,47	23,69	5,22	630720	138956	260001	9,77
1995 - 2000	2,01	2,03	16,20	20,96	4,75	628793	142673	117106	3,9
2000 - 2005	1,64	1,65	13,88	18,30	4,42	601305	145328	81258	2,47

Nota. DANE (2005).

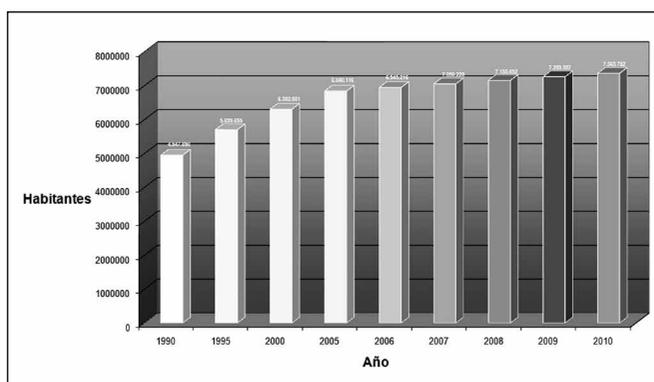


Figura 4. Crecimiento poblacional en Bogotá, 1990-2010

Fuente: DANE (2005).

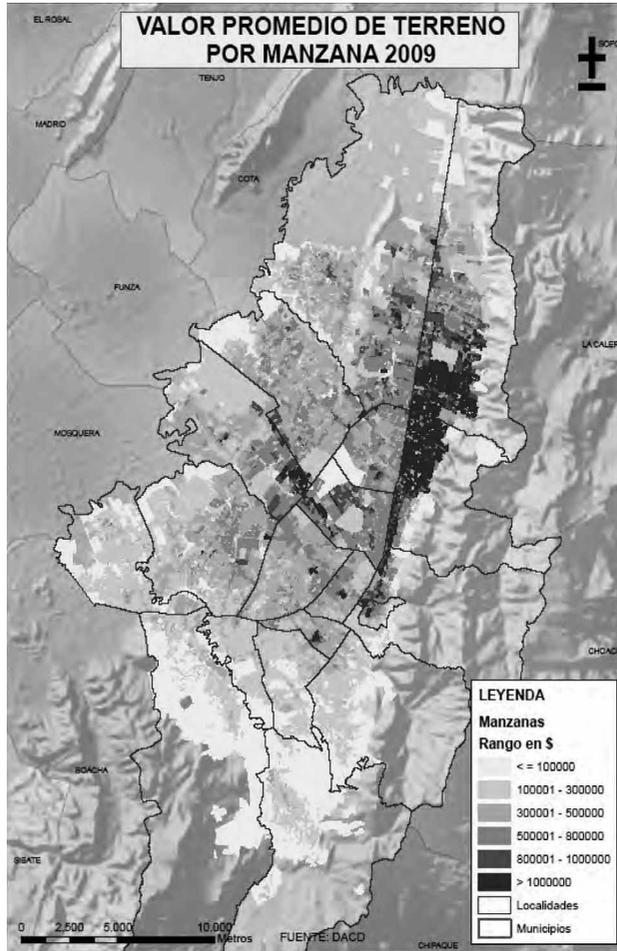


Figura 5. Valores promedio del suelo por metro cuadrado 2009 (en oscuro los más costosos)

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2010b).

La configuración del espacio urbano, junto con los fuertes periodos de crecimiento poblacional, fueron constituyendo un modelo de ocupación de ciudad densa y compacta en Bogotá. Dicha configuración se instituyó con base en la imposibilidad de adquirir predios para grandes desarrollos urbanos periféricos a principios del siglo xx, con lo cual el centro tradicional fue objeto de redificación sobre la trama colonial, lo que generó una compactación incipiente.

En el transcurso del siglo xx la fuerte presencia de dos elementos naturales: los Cerros y el río Bogotá contuvo el crecimiento urbano, que fue estructurado en sentido norte-sur, paralelo a los Cerros, lo que le dio a la ciudad su característica forma alargada. Por este camino, y partiendo de la localización de la ciudad fundacional, la estructura urbana acogió una forma de crecimiento que permitió la paulatina segregación de sur y norte, en cuanto en esta última dirección se desplazaría paulatinamente la ubicación del centro financiero de la ciudad y la vivienda para sus operadores, en un primer momento a la calle 72, y posteriormente a las calles 100, 116, 127 y, actualmente, a la 134.

Los barrios periféricos y marginales de Bogotá –que contienen aproximadamente el 49% de los predios de la ciudad– se constituyeron a partir del loteo característico de las intervenciones ilegales, sobre una gran porción de suelo, ubicada en los extremos de los ejes viales constituidos en dirección norte sur, sin ninguna previsión de espacio público, infraestructura o de áreas para equipamientos, ni tampoco sobre el tamaño de los predios para el adecuado desarrollo de una vivienda digna. Estos sectores urbanos desarrollados informalmente fueron objeto de una ocupación masiva del terreno, mientras, dentro de sus edificaciones se manifestaban graves condiciones de hacinamiento por fenómenos como la ocupación de familias extensas y el aprovechamiento económico de los predios al subarrendar parte de las edificaciones.

Sumado a lo anterior, las construcciones del centro tradicional de la ciudad, luego del abandono de las élites locales anteriormente descrito, sufrieron procesos de subdivisión y subarrendamiento bajo la modalidad de inquilinato, hecho que hizo que los niveles de hacinamiento de este sector central se aumentaran.

Las situaciones presentadas en las periferias y el centro de la ciudad pudieron darse gracias a la ausencia de una intervención decidida por parte del Estado, que permitiera proveer de soluciones de vivienda adecuadas a las masas desplazadas del campo y a los nuevos habitantes pobres, lo que dejó a la iniciativa privada ilegal,

el papel de provisión de soluciones de habitación a los sectores sociales más vulnerables.

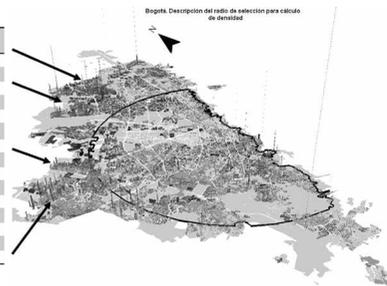
Las situaciones anteriormente descritas coadyuvaron para que, en su evolución, Bogotá adquiriera una configuración densa y compacta que la ubica en el escenario mundial como una de las ciudades con mayor densidad poblacional, muy cerca de las grandes capitales del hacinamiento localizadas en oriente y por encima de grandes ciudades del primer mundo como Nueva York y Londres. Esta situación se presenta también en las grandes capitales latinoamericanas: Buenos Aires, México y Sao Paulo (tabla 2 y mapa anexo).

Tabla 2. Densidad de población por ciudades calculada en un radio de 10 km. desde el centro de la ciudad

Densidad de población por ciudades*.

Ciudad	Densidad de población (10 Km. de radio desde el centro de la ciudad)
Mumbai	34.269
Shangai	24.673
Kolkata	20.463
Nueva Dell	19.636
Bangalore	18.225
Bogotá	17.978
Nueva York	15.361
Buenos Aires	12.682
Lima	12.620
C. México	12.541
Sao Paulo	10.299
Río de Janeiro	8.882
Londres	7.805
Berlin	7.124
Johanesburgo	2.270

Fuente: Urban Age - London School.
*Actualización: SDP (Bogotá 2010)



Nota. Secretaría Distrital de Planeación, (2010c).

Políticas neoliberales y discurso de globalización, impacto en la evolución del espacio urbano de Bogotá

A continuación, se analizan dos fuertes fenómenos socioespaciales que han sido impulsados por la implantación de las políticas neoliberales en Bogotá y en su contexto nacional: en primer lugar, la aceleración de los procesos de segregación socioeconómica y espacial que se expresan en la consolidación de la marginalidad como característica rectora en la organización del territorio; en segundo lugar, la transformación de la actividad económica que se da en la

ciudad, que aún hoy se encuentra basada en la primacía que durante la mayor parte del siglo xx tuvo la actividad industrial en la organización del territorio, hacia la imposición del predominio de las actividades financieras, de comercio interno y externo, así como de servicios de transporte, comunicación y turismo, en un proceso conocido como de tercerización de la economía.

En el caso de la segregación del espacio urbano bogotano, este fenómeno presenta serios antecedentes históricos que permiten establecer que su dinámica ha tenido un fuerte respaldo de los ordenamientos sociales y de la institucionalidad de la ciudad, lo que se manifiesta en la normatividad apoyada por los estamentos encargados del planeamiento urbano.

De igual manera, se observa la influencia del discurso neoliberal³ mediante la implementación de una serie de políticas que radicalizan el proceso de acumulación, incentivando la brecha social entre las élites y las capas explotadas sobre las que se cimienta dicho ejercicio, situación que tiene como expresión espacial urbana la segregación socioespacial, la marginalidad y el crecimiento de la pobreza urbana.

En su tradición de segregación espacial, Bogotá ha venido consolidando un territorio que acoge poblaciones socioeconómicamente más vulnerables en territorios con menor oferta ambiental, urbanística y de transporte, por lo tanto, se instaura un círculo vicioso en el que estas mismas carencias afectan las posibilidades de superación de la marginalidad y la aumentan. La espacialidad construida bajo estas condiciones obedece a modelos de urbanización ilegal, *pirata*, que parten de acciones de hecho o *invasiones*, como respuesta a la indiferencia de la planeación urbana, principalmente

³ Entendido como un proyecto de las clases dominantes para restaurar la intensidad de explotación y acumulación del capital, por medio de la modificación del equilibrio socioeconómico y político, apelando para este fin a un conjunto de elementos, entre ellos, la violencia económica, estatal y militar (Harvey, 2009).

en temas de infraestructura, de provisión de vivienda y servicios complementarios para dichas poblaciones marginales.

El papel que ha desempeñado el Estado ha quedado rezagado ante dichas acciones, puesto que ha operado con posterioridad sobre los terrenos *conquistados* a la fuerza por este modelo de urbanización, mediante programas que, como el Mejoramiento Integral Barrial, o la legalización de los terrenos urbanizados en esta escama, limitándose a la incorporación de los predios a la legalidad de la propiedad, lo cual redundaba en que sus habitantes sean objeto de los cobros de impuestos sobre la propiedad, de servicios públicos (en ocasiones inexistentes).

Las funciones del Estado están signadas por el rezago de las acciones respecto a la acelerada y espontánea naturaleza de estos espacios ilegales o invadidos. Enmascaradas en los programas de “Mejoramiento Integral de Barrios”, que pretenden solventar algunas de las falencias de infraestructura y equipamientos, pero que, dado el retraso de su actuar mencionado, tan solo logran de manera mediocre incorporar segmentos de ciudad marginal a las dinámicas de la ciudad consolidada, particularmente a la vida tributaria de la ciudad, pero no a su dinámica de crecimiento. Los vacíos dejados por el ejercicio tardío de la administración distrital en estas zonas son sufridos por los habitantes, pues su expresión característica se da mediante difíciles condiciones de habitabilidad, una precaria accesibilidad y la configuración de un espacio urbano carente de diversos tipos de infraestructura y servicios, que permitirían desarrollar una vida digna.

Si bien no se puede señalar que la política pública esté orientada por la perspectiva de segregar a los habitantes de acuerdo con sus ingresos, la participación de actores comprometidos con el mercado inmobiliario que hemos expuesto anteriormente unida a la dinámica misma del valor del suelo se convierten en una “mano invisible” que parece guiar el planeamiento de la ciudad realmente existente, separando lo normativo de lo práctico. En esta división, parece imposible superar las dinámicas asociadas a la aparición de

cinturones de miseria en torno a los grandes centros urbanos latinoamericanos, si bien en Bogotá más que un cinturón encontramos los dos polos de conformación de asentamientos marginales.

En este camino, y dada la realidad geográfica del territorio de la sabana, los asentamientos marginales se realizan en áreas propensas a los desastres naturales. En este sentido, del total de manzanas que conforman el trazado de Bogotá, 22.440 corresponden a la ubicación de los ciudadanos con menor poder adquisitivo (el 49.1% del total) y de estas, el 60% se encuentra en zonas vulnerables a la remoción de masa y un 11% en zonas con amenaza de inundación. Esto significa que casi un 80% de las manzanas en que habita la población más pobre de la ciudad se encuentra en situación de riesgo (figura 6).

La distancia señalada entre la planeación de la ciudad realmente existente y aquella normativa se encuentra en relación, también, con los procesos de urbanización ilegal anteriormente expuestos. El desarrollo de una ciudad en condiciones de marginalidad y sin planeación en temas urbanísticos genera ocupaciones intensivas del suelo, que repercuten en la calidad de vida de sus habitantes, dada la ausencia de zonas verdes, parques y espacios públicos, en general, lo que se aúna a la falta tanto de una infraestructura vial adecuada, como de servicios públicos, por tratarse de zonas con un sentido de incorporación a la vida económica urbana, pero no a los beneficios que la ciudad puede dar en términos de dignidad del hábitat.

En esta dirección, en el escenario de mercado inmobiliario descrito, la necesidad de encontrar un techo implica para los habitantes de estas zonas someterse a intensas densidades de ocupación del suelo, a la falta de servicios elementales o de la movilidad asociada con las coberturas del transporte público; este hacinamiento repercute en el uso de espacios libres como patios o antejardines que podrían permitir el soleamiento y la ventilación de los espacios de vivienda, lo que se expresa en el porcentaje de áreas libres privadas por lote (figura 8), un indicador que subraya la presencia de una

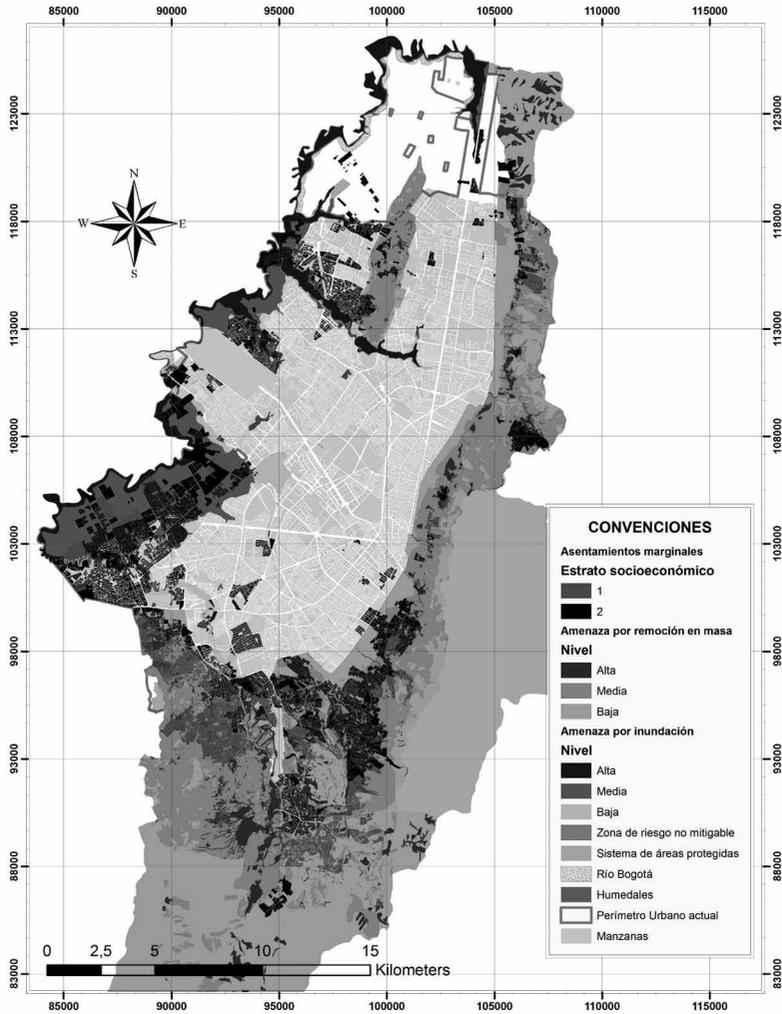


Figura 6. Localización de los estratos 1 y 2 ante las áreas de amenaza por remoción en masa e inundación, 2010
Fuente: elaboración propia.

clara segregación entre los extremos del trazado urbano y su zona central, el centro expandido.

La prestación de servicios públicos es otro de los elementos que llega con posterioridad a la consolidación del espacio urbano de

dichas zonas marginales, lo que hace que estos sectores sean los que presentan mayor déficit en la prestación de servicios públicos (figura 7).

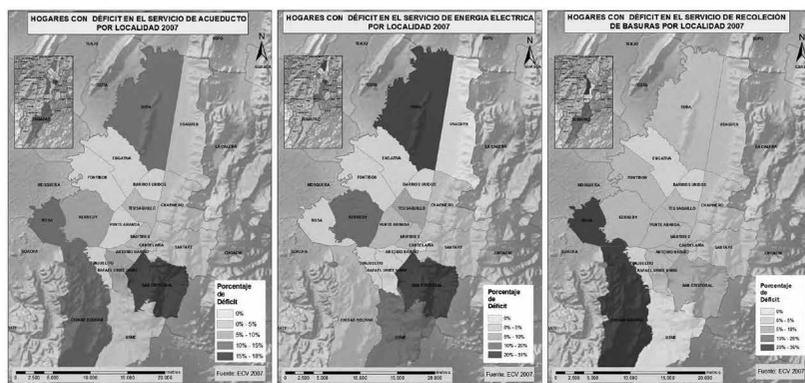


Figura 7. Déficit en la prestación de servicios de acueducto, energía eléctrica y recolección de basuras, Bogotá 2007
Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2010b).

La constitución de zonas marginales desarticuladas de la infraestructura vial de la ciudad, principalmente en su borde sur, aumenta las condiciones de marginalidad de sus habitantes; de igual manera, la ineficiencia en los esquemas de transporte público a la cual se somete día a día a los ciudadanos localizados en estos sectores de Bogotá (con menor presencia de vehículos privados) genera un desgaste mayor en el desplazamiento, un incremento en los costos de transporte que afecta fuertemente su precaria economía y, finalmente, un aumento en la inequidad a la que se ven sometidas las clases sociales más vulnerables de la ciudad (figura 9).

La puesta en marcha de una implementación de políticas neoliberales, tendientes a la privatización de los sectores que tradicionalmente estaban en manos estatales, implicó la privatización paulatina de las empresas de servicios públicos que aún se encontraban administradas por el sector público. En este sentido, hemos mencionado cómo la dinámica propia de la urbanización ilegal (*pirata*) encuentra su contraparte en programas de legalización que buscan la incorporación de estas zonas marginales a esquemas de cobro

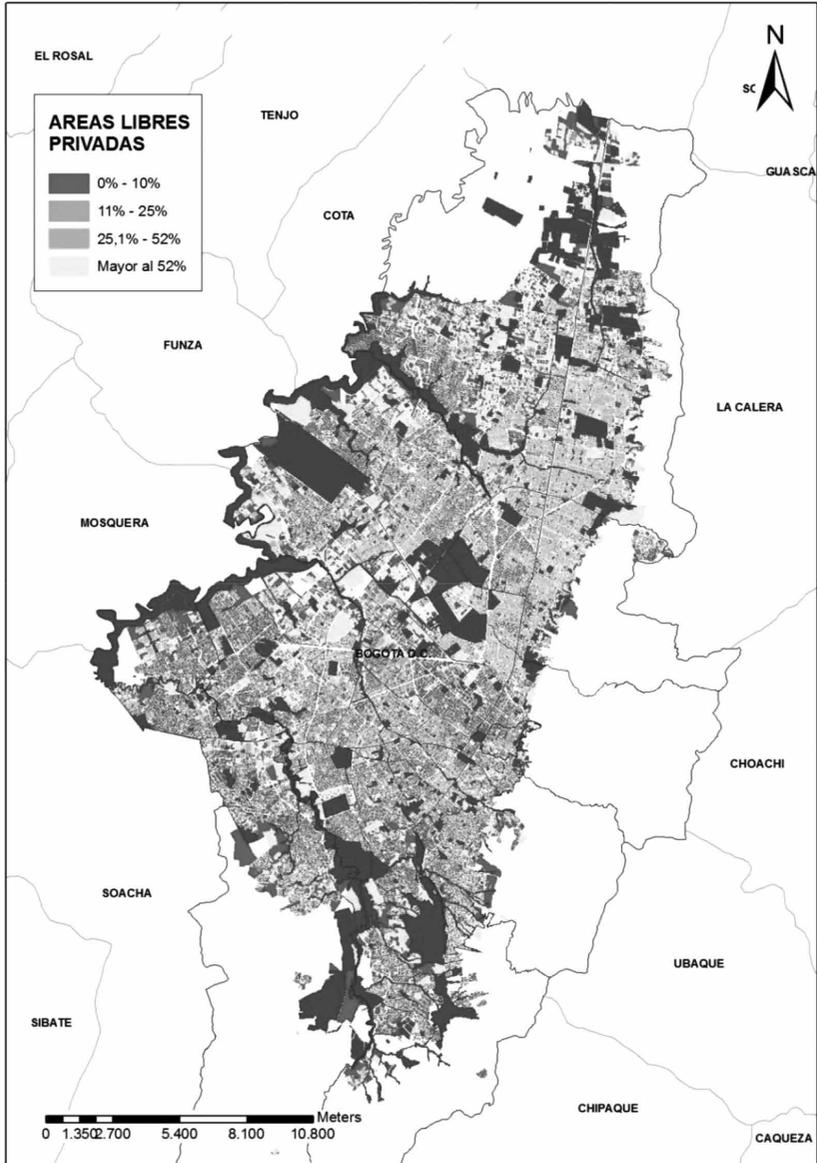


Figura 8. Porcentaje de áreas libres privadas por lote, Bogotá 2010

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2010b).

que, en ocasiones, no corresponden a la infraestructura realmente instalada, lo que señala un derrotero de la legalización como escenario de incorporación al régimen tributario, pero no una mejora de la calidad de vida de las comunidades marginadas.

La segregación socioespacial de las capas sociales menos favorecidas se complementa con un fenómeno de autosegregación por parte de los sectores más pudientes de la sociedad bogotana que se ha venido manifestando desde la década de los setenta del siglo pasado y que se ha intensificado en las dos últimas décadas. Las elites más enriquecidas del país –y de Latinoamérica–, en los recientes procesos de acumulación de capital, han optado por relocalizarse en ciudades de las economías más avanzadas, amparadas en las facilidades actuales de comunicación y transporte.

Las clases altas que no han migrado a los países desarrollados, junto con las capas medias de la sociedad bogotana han optado por formas de autosegregación socioespacial que les garanticen el desarrollo de sus vidas en espacios de la ciudad que conserven ciertos grados de calidad espacial y urbana, acordes con sus intereses de clase.

En principio, ese ejercicio de autosegregación se dio mediante los modelos de emplazamiento urbano generados bajo la tipología del “conjunto cerrado”, que acompaña el dominio del espacio público con la privatización de la seguridad pública. La privatización de los esquemas de vigilancia en la ciudad fue uno de los fenómenos desarrollado en el marco de los acomodamientos neoliberales que propició el proceso de conformación de vivienda en conjuntos cerrados, en la medida en que el control de acceso a estas urbanizaciones se dejó en manos de compañías de seguridad privadas, que han venido aumentando su número vertiginosamente en la ciudad y en el país tras la expedición del Decreto 356 de 1994, que restringió la prestación de este servicio al estipular condiciones de constitución de las empresas dedicadas a este ramo y el costo base para

su entrada en funcionamiento (fijado originalmente en 600 salarios mínimos mensuales vigentes).

De igual forma, la irrupción de la seguridad privada se ha presentado en algunos de los espacios “públicos” localizados en sectores más exclusivos de la ciudad, lo que ha generado políticas de “derecho de admisión” a zonas que originalmente estaban destinadas al goce de los ciudadanos sin distinciones socioeconómicas. Por lo tanto, esta visión de la seguridad en la ciudad influye en la movilidad social de los ciudadanos, pero también en su movilidad física. El diseño urbano de este tipo de agrupación de vivienda dificulta la fluidez del territorio al englobar grandes proporciones del suelo urbano, restringiendo el acceso a estos espacios de vivienda buscando la eficiencia en el control del acceso a estos mediante la articulación de estas urbanizaciones a la malla vial de la ciudad por un solo punto de entrada, por medio de la construcción de muros, rejas y edificios de acceso que, aún taponando vías públicas, buscan evitar el libre tránsito de particulares.

En estos términos, la configuración del conjunto cerrado viene acompañada por la provisión de espacios libres, zonas verdes y parques, todos de carácter privado, que rompen con la definición del espacio público como escenario de encuentro de los diferentes integrantes de la sociedad y obstaculiza la movilidad social en la ciudad.

Los emprendimientos de urbanización por conjunto cerrado se desarrollaron en principio en los sectores ubicados al norte de la ciudad, lo que generó una fragmentación del *continuum urbano*, en su alternancia con otras formas de emplazamiento urbano más tradicionales y con los espacios ocupados por otras clases sociales. Este fenómeno se fue masificando dadas las dinámicas de prestigio, asociadas a esta restricción del contacto entre diferentes grupos sociales, al punto que algunas de las soluciones de vivienda de interés social del sur y occidente de la ciudad asumieron esta misma

tipología, que podríamos describir como la conformación de guetos a partir de identidades sociales vinculadas al poder adquisitivo de sus integrantes.

Por otra parte, el desplazamiento de los grupos sociales con mayor poder adquisitivo hacia el norte de la ciudad generó procesos de segregación más intensos con el surgimiento de suburbios que buscaban generar condiciones de exclusividad para los miembros de las élites económicas de la ciudad. En estas condiciones, los municipios afectados también han generado normativas que eximen de impuestos este tipo de conjunto urbano, en búsqueda de una doble ganancia en cuanto atraer la inversión de dicha élite y, paralelamente, iniciar procesos de incorporación de sus propias élites regionales a las dinámicas de la capital, un caso de búsqueda de prestigio y movilidad social que ha sido puesto en entredicho, tanto como otras posibles bondades de este esquema.

Este fenómeno se localiza particularmente en la periferia nororiental, en límite con los municipios de La Calera, Sopó, Zipaquirá y Chía. La urbanización con este modelo de suburbio que se presenta en la ciudad corresponde a los modelos norteamericanos y europeos de ocupación de baja intensidad con casas construidas de manera aislada dentro de grandes lotes; una tipología con la que las clases altas buscan el retorno a calidades ambientales en el paisaje que habitan.

La ampliación del desenfreno inmobiliario y del negocio de acumulación de capital a partir de la explotación del suelo ha llevado a que las formas de implantación suburbana se den caóticamente en el espacio de la sabana de Bogotá, bajo la modalidad de condominios tal como se observa en la tabla 3 generando impactos ambientales a ecosistemas naturales que se ven afectados por la intervención antrópicas de estas construcciones.

Tabla 3. Ocupación por condominios en zonas suburbanas de la sabana

Municipio	2002		2008	
	ha.	Participación %	ha.	Participación %
Bojacá	77,90	6,44	77,50	3,92
Cajicá	61,60	5,09	185,80	9,39
Chía	472,30	39,02	788,20	39,85
Cota	5,70	0,47	24,20	1,22
Funza	3,20	0,26	77,40	3,91
La Calera	276,30	22,83	365,20	18,47
Madrid	6,40	0,53	6,40	0,32
Mosquera	33,40	2,76	33,40	1,69
Sopó	156,90	12,96	255,40	12,91
Tabio	19,40	1,66	19,40	0,98
Tenjo	94,60	7,82	97,10	4,91
Tocancipá	2,50	0,21	45,50	2,30
Zipaquirá	0,10	0,01	2,50	0,11
Total	1.210,30		1.977,70	

Nota. Secretaría Distrital de Planeación, (2010).

Por otro lado, los gobiernos de los municipios de la sabana de Bogotá, atraídos por la posibilidad de captar recursos por medio del impuesto predial y otras cargas impositivas conexas a la llegada de estos grupos sociales foráneos a su entramado social, como almacenes de grandes superficies, centros comerciales, centros de ocio, y otros, han permitido la localización indiscriminada de este tipo de asentamientos suburbanos, aun cuando se haga sobre la pérdida de la potencialidad de uso de los suelos urbanizados y por sobre

costosos procesos para el suministro de una infraestructura de servicios públicos para estas zonas.

Evolución económica y producción de ciudad

Una vez finalizada la revisión del fenómeno de segregación socioespacial, se procede a analizar los eventos relacionados con la evolución del modo de producción (con énfasis industrial) hacia una configuración basada en la prestación de servicios financieros, técnicos, de transporte y comunicación, y el comercio nacional e internacional, como actividades preponderantes en el paisaje económico de la ciudad.

Desde la década de los setenta del siglo pasado, la economía nacional sufrió un proceso de declive y desaceleración en la actividad industrial relacionado con los acontecimientos de la economía internacional y con el fin del discurso de la industrialización, impulsado por los actores políticos del país, particularmente en los gobiernos liberales de inicio del siglo xx. Esta situación nacional tuvo una serie de repercusiones en la espacialidad de la ciudad, dada la centralización del poder administrativo en torno a la capital nacional que, al desplazar los ordenamientos propios de la actividad industrial, provocó su remplazo por actividades terciarias, las cuales se tornaron en la “locomotora” de la economía contemporánea.

Las políticas de apertura económica que se implantaron por parte del gobierno central con mayor vigor desde la década del noventa, acrecentaron los flujos del mercado externo y, por lo tanto, transformaron la balanza comercial del país, que entró en una época de inundación de su mercado interno con todo tipo de mercancías, desde las más elaboradas, como la maquinaria y los productos tecnológicos, hasta las más básicas, como alimentos y vestido. La fuerza de estos flujos de importación, sumada a la consolidación de una clase media en el país y en la ciudad, fue fortaleciendo la dinámica del mercado del consumo, enmarcada en el espíritu impuesto por el capitalismo de mercado internacional, posterior a la posguerra.

Además de las políticas de apertura al mercado internacional de bienes, se presentó una apertura a la inversión internacional que tuvo un particular acento en el mercado financiero a partir de los flujos de capital especulativo que continuaron llegando al país con mayor intensidad. Por otra parte, la dinámica del sector financiero fue impulsada por emprendimientos nacionales que desde la década del setenta consolidaron un sector financiero-industrial en torno a los oligopolios como el de las familias Santodomingo, Ardila Lulle y Michelsen.

El énfasis en Bogotá fue el de las transformaciones con énfasis del modo de producción. La desaceleración de la dependencia de la economía local de las actividades industriales y el auge de las actividades comerciales y financieras se han manifestado con fuerza en la capital del país, que en las últimas décadas ha consolidado una primacía territorial manifestada en su constante crecimiento que ubica a la ciudad con una participación de aproximadamente el 17% del total de los habitantes del país, este fenómeno de primacía puede observarse claramente al comparar el tamaño de la población de cada localidad de Bogotá con las ciudades más grandes de Colombia. En un listado de las 32 ciudades más extensas del país, si se incluyen las localidades, 12 de estas ocuparán los primeros puestos (figura 9).

A la par con el fenómeno de concentración poblacional, el peso de la economía de Bogotá en el panorama nacional ha ido creciendo y haciéndose cada vez más importante, como se puede observar en los siguientes datos:

- Bogotá concentra el 25% del PIB nacional en promedio, y ha mantenido tasas de crecimiento de este indicador que son superiores a las del país en la primera década de este siglo.
- Bogotá participa del 7% del PIB de los países de la comunidad andina, constituyéndose en una de las primeras economías de Latinoamérica.

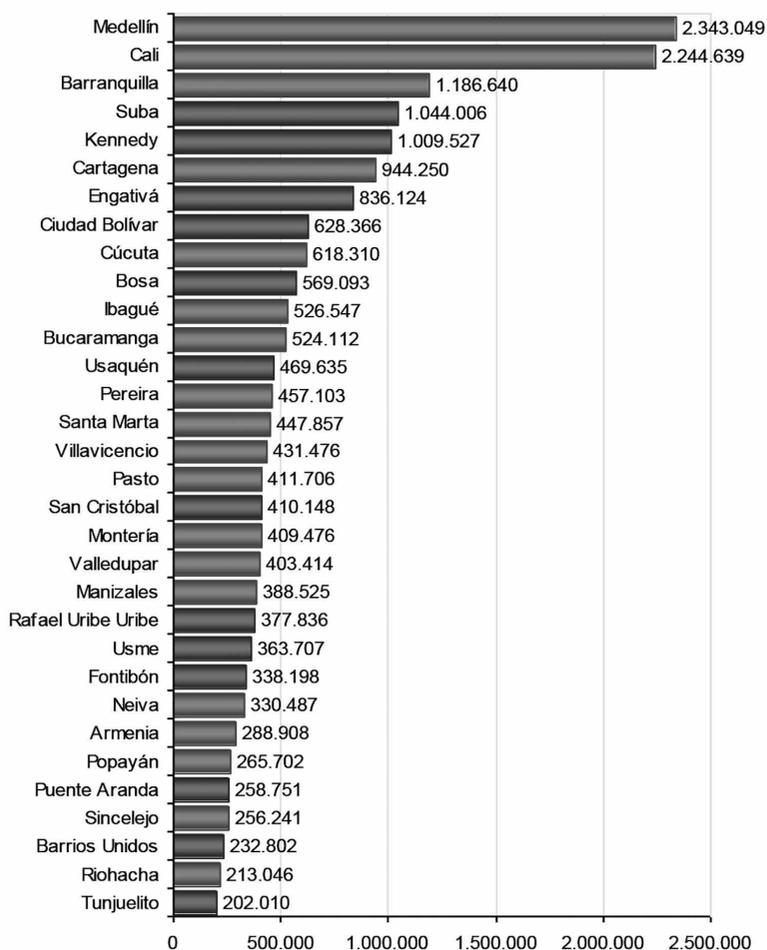


Figura 9. Tamaño de las localidades de Bogotá en comparación con las principales ciudades del país, 2010
Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2010a).

- Bogotá es la primera área exportadora del país con un 20% de las exportaciones nacionales; la ciudad recibe más del 50% de la inversión extranjera. Bogotá se ha consolidado como un importante centro turístico, recibe el 55% del total de los

arribos extranjeros y el 75% del turismo orientado a negocios y convenciones (DAPD, 2000).

Por lo tanto, Bogotá se ha consolidado como el área urbana más representativa de la nación, y su espacialidad se ha configurado en torno a las dinámicas económicas que ha sufrido el país. La primacía de las actividades asociadas al comercio, los negocios, los servicios y el sector financiero han venido reconstituyendo el espacio de la ciudad hacia formas de organización adecuadas para estos tipos de explotación económica.

El modelo anterior de ocupación, asociado a la actividad manufacturera y establecido en torno al binomio industria-barrio obrero y al crecimiento de la ciudad sobre ensanches de barrios nuevos sobre los ejes viales ha sido reemplazado paulatinamente por la edificación de la ciudad a partir del binomio centro comercial-conjunto cerrado y por las mutaciones que diversos espacios de Bogotá han sufrido para acomodar su espacialidad a las nuevas formas de explotación capitalista.

En este sentido, es de particular importancia el continuo traslado del centro financiero sobre el eje sur norte por cuanto afecta la relación de desplazamientos para los ciudadanos vinculados a este. Como hemos señalado anteriormente, si bien este fenómeno corresponde en líneas generales a la orientación de los Cerros y la constitución de líneas de transporte paralelas a ellos, ha significado una fuerte inversión por parte de la administración distrital en el sistema de transporte masivo de la ciudad, Transmilenio.

El corte neoliberal que hemos expresado es particularmente relevante cuando se habla de este sistema, el cual privatizó buena parte del espacio vial sobre las avenidas: Caracas, Séptima y Décima dejó en manos de unas cuántas familias la administración de la movilidad urbana. Consideramos que este carácter de la opinión sobre la administración de los bienes y los espacios públicos, que considera que la eficacia administrativa del operador privado es mayor que la

pública estaría relacionada con las políticas de orden neoliberal y su implementación en el gobierno distrital por medio de las alcaldías de Peñalosa.

En términos de la dinámica económica del territorio distrital, si se observa el comportamiento del área licenciada en la ciudad en la primera década del presente siglo, se encuentra el cambio manifiesto hacia la preponderancia de actividades comerciales, financieras y de servicios, edificándose cada día una ciudad completamente orientada hacia estas actividades, con un manifiesto decrecimiento de la actividad constructiva asociada a la producción industrial (figura 10).

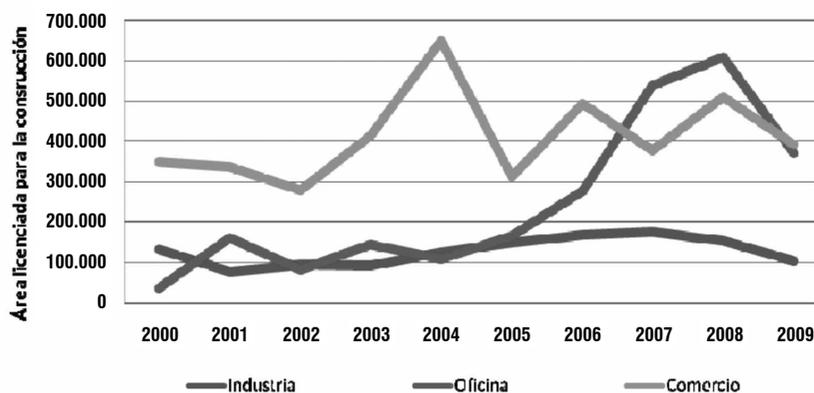


Figura 10. Área licenciada en Bogotá según destino económico

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2009a).

De igual forma, la captación de recursos vía tributaria en Bogotá demuestra un desplazamiento de las actividades industriales en el peso de los flujos fiscales, situación que genera cambios en las políticas de la administración distrital, orientadas a potenciar y a garantizar un funcionamiento más eficiente de los procesos de acumulación del capital, asociados al sector bancario, al comercio y a la prestación de servicios (figura 11).

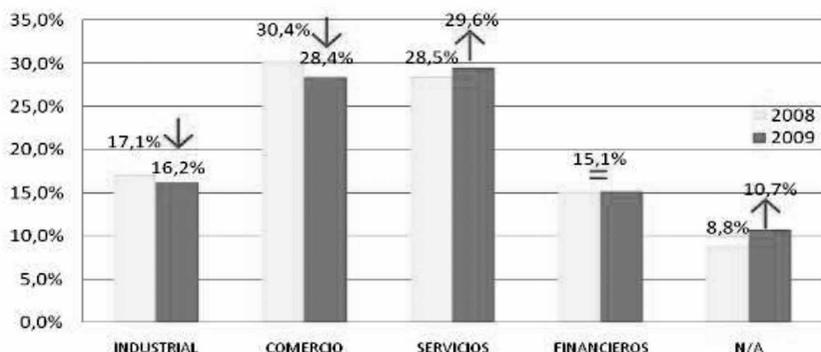


Figura 11. Crecimiento del recaudo de ICA en el sector servicios, Bogotá 2008-2009

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2009b).

Los censos de la actividad económica en la ciudad expresan la preponderancia del sector servicios y del comercio mismo en la configuración del espacio urbano, lo cual logra que estas actividades lleguen a representar el 80,6% del total de establecimientos presentes en la ciudad (figura 12).

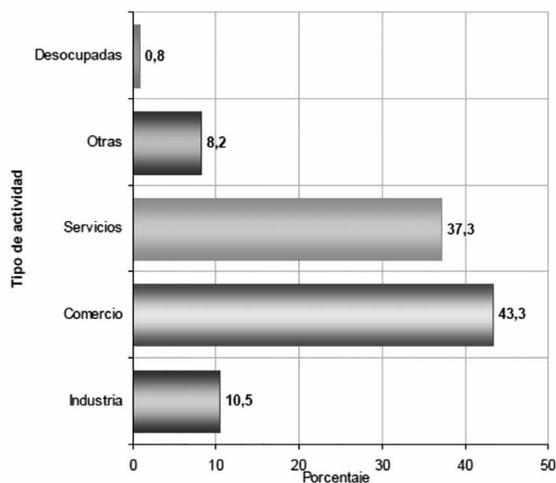


Figura 12. Unidades económicas censadas según tipo de actividad, Bogotá 2005

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2009b).

En cuanto a la distribución de la mano de obra en los diferentes sectores de la producción de Bogotá, esta también se ha visto afectada por el fenómeno descrito. El ritmo de crecimiento de la demanda de mano de obra para el sector industrial en la última década ha sido bastante moderado ante la aceleración experimentada en los sectores comercial y de servicios. La actividad industrial en la década pasada aportó apenas 109.000 nuevos empleos, mientras que en el mismo periodo el comercio creó 195.000, los servicios 125.000 y la actividad inmobiliaria 165.000.

Otro de los indicadores que dan cuenta de las transformaciones económicas que se consolidan en la ciudad en el marco de la aplicación de la doctrina neoliberal, está relacionado con el flujo de inversión extranjera, el cual, para Bogotá, se ha mantenido alto durante las dos últimas décadas, llegando en algunos momentos a superar el PIB de la ciudad (figura 13). La mayor parte de la inversión extranjera (72%) se encuentra concentrada en los sectores productivos del comercio, el servicio, el transporte y la banca, lo que refuerza la tendencia de especialización de la economía local hacia dichos sectores.

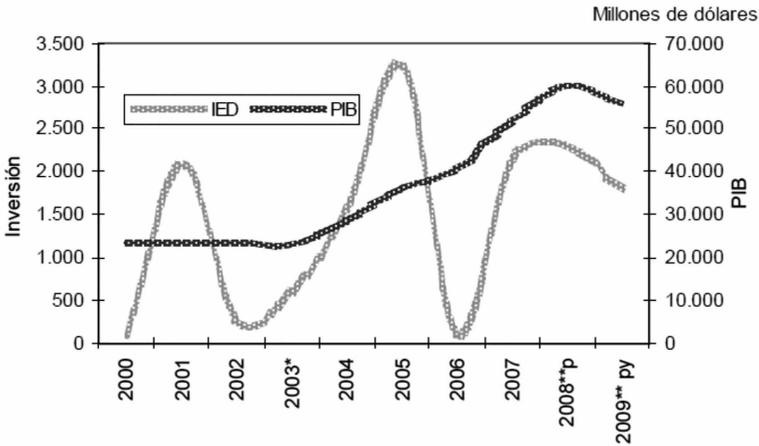


Figura 13. PIB vs. Inversión extranjera, Bogotá, 2000- 2009

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2010d).

Conclusiones

En las últimas décadas, la configuración urbana de Bogotá ha estado determinada por dinámicas que replican a escala local sucesos y acontecimientos globales. Si bien este fenómeno no es particular de esta ciudad, sino que también se puede observar como una de las consecuencias de la globalización propia del estilo económico del capitalismo democrático liberal de las últimas décadas, sus manifestaciones en el territorio sí tienen características particulares enraizadas fuertemente en las dinámicas de segregación socioespacial y desarrollo, enfocado hacia la explotación económica de la configuración territorial, en el cual es característica una forma de planeación *desde arriba* vinculada a la relación entre quienes ocupan cargos en la estructura administrativa de la ciudad y centros de formación e ideologías foráneas, siendo de particular importancia los modelos norteamericanos basados en la configuración de centros urbanos compactos y densos con zonas perimetrales de menor densidad.

En consonancia con lo que parece ser el establecimiento de una forma de globalización del estilo económico capitalista, la configuración del territorio sufre cambios que configuran una particular manera de entender los desplazamientos a los que se somete a los ciudadanos, en un esquema que expresa en la política pública la necesidad de evitar la segregación socioeconómica, mientras guía el planeamiento urbano hacia la construcción de un sistema con menos posibilidades de movilidad física y social. Esta operación, que hemos caracterizado como de *mano invisible*, tiene una clara muestra en las políticas de Transmilenio y el constante aplazamiento del proyecto de metro urbano.

Alimentada por las dinámicas de explotación de las centralidades financieras y los altos costos del suelo urbano, la espacialidad de la ciudad se fue transformando en la primera década del siglo xxi al ritmo de los acontecimientos económicos presentados, lo cual hizo que se copara el área urbana disponible y las pocas áreas de expansión restantes, objeto de grandes proyectos de explotación inmobiliaria,

por ejemplo, los planes zonales de Usme en el sur y del área norte. En contraste, se ha venido aplazando la discusión (otro silencio más) sobre una renovación urbana decidida que permita el acceso de las poblaciones de trabajadores a los espacios del centro ampliado. Por consiguiente, se evita poner en la escena pública las preocupaciones sobre temas de visión prospectiva y de proyecto de ciudad, teniendo como aliados los medios de comunicación y así acrecentar el silencio. No es de extrañar que estos últimos estén en manos de las mismas familias que controlan los escenarios de servicios públicos, transporte y movilidad, así como propiedad de la tierra urbanizable en la ciudad.

Como se ha visto con anterioridad, la ciudad se consolidó en un modelo que la hace compacta y densa, concentrando grandes cantidades de población y de actividades en áreas reducidas, en comparación con la configuración de otras ciudades en el mundo que se han desarrollado con fuertes crecimientos suburbanos. Sin embargo, estos polos se hayan desconectados de los centros de actividad, de oferta de servicios y de servicios públicos, lo que significa un fuerte impacto en la calidad de vida para los habitantes de estas centralidades habitacionales, paradójicamente periféricas.

Buena parte de la actividad constructiva en la ciudad se ha orientado a proveer espacios para la actividad económica predominante, la tercerización, mientras la provisión de espacios de vivienda ha sido un ejercicio puesto en manos del sector privado, bien sea a través de grandes firmas constructoras, cajas de compensación familiar o emprendimientos particulares, mientras la oferta de vivienda por parte del Estado se ha concentrado en la Vivienda de Interés Social y de Interés Prioritario. En este último apartado, la actividad de Metrovivienda, basada en la puesta en condiciones urbanas de extensas áreas urbanas que luego son dejadas en manos de particulares para su usufructo comercial. Esto ha significado que el gobierno distrital tenga que correr con la mayor parte del gasto de la adecuación de estas franjas y su infraestructura, mientras la empresa privada asume la construcción de reducidas unidades de vivienda con las condiciones mínimas necesarias para la vida –o aún menos–.



Referencias

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2005). Censo General 2005. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) (2000). Documento técnico de soporte (DTS), Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT). Bogotá: Alcaldía Mayor
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1991). La Revolución Pacífica, Plan Nacional de Desarrollo. Presidencia de la República.
- Gaviria, C. T. (1990). Prólogo a la Revolución Pacífica. Presidencia de la República/ Departamento Nacional de Planeación. La Revolución Pacífica. Plan de desarrollo económico y social, 1994.
- Harvey, D. (2009). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal
- Kalmanovitz, S. (1995). *Economía y nación una breve historia de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Mejía, S. (2013). *Análisis de las grandes operaciones urbanas a partir de dos modelos de gestión en la ciudad de Bogotá: Ciudad Salitre–Nuevo Usme*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Ocampo, J. A. (2005). *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina* (Vol. 26). United Nations Publications.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2011). *Índices de Ciudad*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Secretaría Distrital de Planeación (2009a). Bogotá ciudad de estadísticas, Boletín, 8.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2009b). Bogotá. Ciudad de estadísticas. Boletín n.º 3.
- Secretaría Distrital de Planeación (2010a). Bogotá ciudad de estadísticas, Boletín, 23.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2010b). Expediente Distrital. Indicadores para la planificación urbana rural. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2010c). Bogotá. Ciudad de estadísticas. Boletín n.º 22.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2010d). Bogotá. Ciudad de estadísticas. Boletín n.º 17.

- Suárez, A. (2006). *La ciudad de los elegidos. Crecimiento urbano, jerarquización social y poder político. Bogotá (1910-1950)*. Bogotá: CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango
- Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. Latin American adjustment: How much has happened. *Economics*, 7, 7-20.