

**Foro: Estación I - Ruta POT por Bogotá**  
**PANEL: ¿HACIA DÓNDE Y CÓMO ESTAMOS CRECIENDO?**

**EL MODELO DE CIUDAD QUE SE CONSOLIDA EN BOGOTÁ<sup>1</sup>**

Carlos Alberto Torres Tovar<sup>2</sup>

A continuación aportaré a la discusión algunos elementos que considero centrales en la agenda social y política de la ciudad y específicamente en relación con el panel al cual he sido invitado: ¿Hacia dónde y cómo estamos creciendo? Enunciaré y desarrollaré cuatro (4) aspectos que definen trayectorias de política de largo y mediano alcance dejando ver características del modelo de ciudad de mercado que está “reencausando” el actual alcalde de la ciudad en conjunto con toda su administración, los cuales se encuentran plasmados, entre otros documentos, en el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Mejor para Todos”, así como en el documento de diagnóstico del POT que han circulado junto a los diferentes informes de los encuentros agenciados por la SDP para validar el diagnóstico de la ciudad. Estos son: 1. La profundización de un modelo de ciudad – mercado; 2. La recuperación de un modelo democracia reducida; 3. La recuperación de un modelo de ciudad segregadora; y 4. Consideraciones generales.

**1. Profundización de un modelo de ciudad mercado.**

Como objetivo fundamental el documento del Plan de Desarrollo Distrital aprobó: ***una ciudad-aglomeración de consumidores que propicia de modo adecuado la economía de mercado***. Es decir, la ciudad está a la venta, y qué mejor para ello que la inversión de la empresa privada (capitales nacionales e internacionales). Esta idea de ciudad marketing resalta en el propósito de recuperar el espacio como un bien de consumo para turistas, para el tránsito, para el mercado, entre otros usos que generen rentas. Con este modelo, los problemas sociales de Bogotá se resuelven a través de la construcción de infraestructura mediante la contratación de nuevas vías, nuevos corredores para Transmilenio, parques regionales y lineales, construcción de hospitales y Caps, colegios en concesión, entre otros y no como garantía y acceso pleno a los derechos de todos sus ciudadanos. Así, los problemas de exclusión y segregación no se

---

<sup>1</sup> La base de este documento la constituyen los artículos “La disputa por Bogotá”, publicado en el periódico Desde Abajo el 02 septiembre 2017 y el “El modelo de ciudad del señor Peñalosa”, publicado en Edición No. 00493 – Semana del 6 al 12 de Mayo de 2016 Semanario Virtual Caja de Herramientas.

<sup>2</sup> Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia. Escuela de Arquitectura y Urbanismo. [catorrest@unal.edu.co](mailto:catorrest@unal.edu.co) Arquitecto, Magíster y Doctor en Arquitectura y Ciudad y en Urbanismo. Investigador Senior (IS) Colciencias. Líder del Grupo de Investigación «Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad».

diagnostican, no se tienen en cuenta, ni se abordan como un problema central en el Plan Distrital de Desarrollo.

Esta visión de ciudad de mercado resalta cuando los ciudadanos son vistos exclusivamente como consumidores de mercancías, de ahí que solo pueden permanecer en ella los que estén en condiciones de pagar estos valores, los demás deberán abandonarla. En esta visión de ciudad se sobreponen los intereses particulares a partir de las alianzas público-privadas –APP–, desconociendo los intereses de la mayoría. Y se fortalece la recentralización administrativa, la gerencia de proyectos y la tercerización como lógicas de ejecución de las tareas públicas, en desmedro de las instituciones públicas y por ende del patrimonio colectivo de todos los habitantes de Bogotá.

Las acciones del PDD se desarrollan, de modo primordial, alrededor de la llamada industria del cemento, las industrias contaminantes y el sistema financiero, dejando explícito que para la actual administración de la ciudad que los problemas de está no van más allá de la infraestructura y la garantía de derechos para el mercado y el sector privado. Así queda claro que la magnitud de los problemas sociales, no son la preocupación del PDD ni del modelo de ciudad predominante y que todos los esfuerzos se centran en habilitar y gerenciar los proyectos que demanda el mercado.

## **2. Recuperar un modelo de ciudad de democracia reducida.**

Brevemente quiero mencionar un punto relevante para la consolidación de procesos democráticos en la ciudad, este es, el de la poco conveniente vuelta a una concepción de democracia reducida. La ya precaria democracia participativa con que contamos se ve ahora maquillada y disminuida de una parte, por el predominio de la gestión privada de los recursos públicos propio de la ciudad mercado, donde las decisiones se toman en las salas de gerencia del sector privado notificando a un sector público nuevamente puesto en el marginal rol de la obediencia y concertación con grupos de interés y sectores sociales poco conformes con el detrimento de su propia calidad de vida. Y de otra parte, el maquillaje tecnologizante de estos procesos que vuelca a la ciudadanía a una relación de participación virtual en la que cuenta tan solo la opinión, dejando obsoletos por falta de uso los instrumentos de participación, movilización, construcción y fortalecimiento de lo público que sobreviven en nuestro aún existente Estado Social de Derecho refrendado desde la Constitución de 1991.

En medio de una coyuntura de especial significación para el país, que sigue reclamando la consolidación de un proceso de paz estable y duradero, donde la llamada paz territorial es uno de sus componentes centrales y, los debates sobre las dinámicas de Ordenamiento Territorial, tanto por el cumplimiento de los primeros 20 años de la ley 388 de 1997 y la ejecución de los llamados POTs Modernos impulsados desde el DNP desde hace ya más de un año, se precisa desempolvar los instrumentos de derecho existentes y aquellos otros de construcción social y popular, con el objetivo de robustecer la participación y ponerla en sintonía con los retos propios de una sociedad en el siglo XXI.

### **3. Recuperar un modelo de ciudad segregador.**

En este cuatrienio de la administración Peñalosa (2016-2019) son varios los aspectos que incorpora el ahora alcalde, en relación al Modelo de Ciudad (MC) propuesto en el 2000, el cual no se modificará sino que se afinará, rectificando los errores detectados en estos 18 años de implementación e incorporando nuevos elementos que lo profundicen.

En relación con los elementos por afinar, se resaltan cinco ejes:

1. **La movilidad.** Para ello desarrollará 8 troncales nuevas de Transmilenio. Modificación del trazado del Metro dejándolo mayoritariamente elevado y como alimentador de Transmilenio, con la consecuente generación de impactos urbanos por su desarrollo sobre la superficie, profundizando la segregación (norte subterráneo, sur elevado). Impulso a las concesiones viales al interior de la ciudad (Calle 13 a la Cámara Colombiana de Infraestructura, tramo Avenida 68 a través de un tranvía ligero operado por privados), alza de tarifas y eliminación de subsidios. Cable aéreo de Usaquén al embalse de San Rafael como copia del modelo Medellín de Parque Arvi. Túnel a la Calera como vías expresas concesionadas. Retorno a la ALO en su trazado original afectando ambientalmente la Conejera y la reserva Thomas Van der Hammen y habilitando nuevo suelo en el POZ Norte para proyectos de altas rentas. Prolongación de vías hasta el río Bogotá a fin de proyectar la conexión de Bogotá con municipios de la sabana a través de nuevos puntos que expandiría la urbanización al otro lado del río Bogotá (ampliación de la Av. Boyacá hasta Centro Chía, calle 63 hasta el municipio de Funza, extender Las Américas hasta Mondoñedo en Mosquera, conectar con la Av. Ciudad de Cali con Soacha).

**2. Servicios públicos.** Profundizar el modelo privatizador, impulsando de nuevo la venta de los activos públicos, en este caso la ETB, Salud Capital, entre otros. Desmonte Basura Cero. Desmonte Aguas Bogotá. Allí también el impulso a la Agencia Distrital de Infraestructura que impulse Asociaciones Público - Privadas (Adapp) para el desarrollo de proyectos de movilidad, acceso a la ciudad, integración regional, educación, cultura y salud.

**3. Vivienda.** Volver a apostar y recuperar el rumbo de Metrovivienda y la ERU unificándolas e impulsando la construcción y gestión de vivienda nueva y el mejoramiento integral de los barrios como proyectos liderados directamente por el Alcalde Mayor, a través de micro intervenciones puntuales en la ciudad. Para ello se promueve que esta nueva entidad lidere la producción de suelo para VIS y VIP, así como planes de renovación urbana. Para ello se retoma de la Operación Estrategia Nuevo Usme (150.000 viviendas multifamiliares), se propicia la articulación con Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco, frente al Plan Parcial Nuevos Ministerios y la Renovación Urbana del CAN, despojando y ocupando suelos del parque Simón Bolívar y de las Universidades Nacional de Colombia y ESAP. También la habilitación de suelo para la construcción de viviendas que permita que los 11 millones de habitantes que según esta administración tendrá Bogotá en 2050 requerirán (serán para los 3.000.000 de habitantes que tendrá Bogotá en los próximos 32 años), ya que, según cálculos de la SDP, cada año Bogotá se suman 136.000 habitantes que requieren satisfacer estas demandas. Un ejemplo de ello es Lagos de Torca que requiere 3.800 hectáreas: 1.396 de la Van der Hammen y 2.404 que pueden ser suelos de expansión.

Han transcurrido 18 años de la ciudad que nos prometió Peñalosa y Bogotá ha cambiado significativamente. Metrovivienda no generó el suelo para la Vivienda de Interés Social –VIS– y para la Vivienda de Interés Prioritario –VIP– que requería. La ciudad sigue creciendo de modo informal (pasamos de contar con 1.365 barrios de origen informal en el 2000 a 1.737 en 2015 (SDHT), el mercado no produce la vivienda requerida para la población de bajos ingresos y continúa privilegiando el uso del suelo urbano disponible en su poder para el desarrollo de proyectos de altas rentas.

**4. Infraestructura.** Será adelantada con prioridad en las concesiones. En materia de salud avanza su “mejoramiento” a partir de la creación de obras (20 Centros de Atención

Prioritaria en Salud (Caps), Central de Urgencias del Sur (Ceuss). Minimización o eliminación del programa de salud “Territorios Saludables” de atención preventiva en los hogares y reducción a su mínima expresión de los programas sociales cuando no su eliminación. En materia de educación, se apunta al “Mejoramiento” basado en la construcción de obras, jardines infantiles, colegios y mega centros de recreación, entretenimiento, arte y cultura. Retoma el impulso al fortalecimiento del esquema de colegios en alianzas público-privadas profundizando la privatización de la educación básica y secundaria. Así mismo, han desaparecido las miradas de políticas vinculadas con los derechos diferenciales.

Continúan ausentes las iniciativas que presten atención a las demandas de la población en condición de desplazamiento forzado que ha llegado a la ciudad.

## **5.Espacio Público**

Se señala que existen 4,4 mts<sup>2</sup> de espacio público efectivo por habitante frente a la meta nacional de 15 mts<sup>2</sup> por habitante, sin embargo todas las metas planteadas solo están en el campo de la percepción. Se prometió en el POT vigente alcanzar 10 mts<sup>2</sup> al cabo de 12 años ahora se nos aplaza nuevamente para otros 12 años, que sumados al atraso que tiene la ciudad sumaran 30 años sin la certeza que la premisa del espacio público llegue a su meta propuesta.

Frente a la escasez de suelo urbano disponible para suplir el déficit de espacio público de la ciudad, entre otros plantea que en la Reserva Forestal Protectora del Borde Oriental se construya un “sendero ecológico, panorámico cortafuego de aproximadamente 67 km de longitud (Sendero de las Mariposas), que copia del proyecto de despojo a la población de bajos ingresos de Medellín con el proyecto Jardín Circunvalar que habilita suelo para el mercado inmobiliario de altas rentas.

Por un lado, reafirma que el espacio y los bienes públicos se conciben como inalienables, imprescriptibles e inembargables, pero para poder desarrollarlos, administrarlos y sostenerlos deben ser APP o inversiones privadas las que los adelanten. Nada más falso que pensar que porque todos estemos en el espacio público, “todos seamos iguales” y que además ello permite la superación de la segregación, la exclusión, la pobreza y la miseria. Y que además con ello alcanzaremos la felicidad.

En relación a los nuevos elementos que incorpora el MC están la mirada expansionista sobre el territorio de la sabana de Bogotá y la Región. Allí apuesta por proyectos como Ciudad del Río a lo largo del río Bogotá, con la urbanización de sus dos costados. La creación de Parques Regionales en los embalses de Tominé y San Rafael. Urbanizar la sabana con grandes ciudades dormitorio en Mosquera, Funza, Soacha y Madrid. La expansión de la vivienda de altas rentas en el POZ Norte. Desarrollo del Tren de Cercanías sur y occidente como alimentadores de Transmilenio, ampliación aeropuerto El Dorado e impulso al Dorado II, y profundización del modelo extractivista a partir de las concesiones minero-energéticas. Es decir, el MC y su relación con Región se profundizará basado en proyectos altamente rentables al servicio del capital nacional e internacional, garantizando la continuidad y profundización de la política urbana y regional agenciada por el Banco Mundial, el BID y Naciones Unidas (ONU).

**En síntesis, estos tres años y el que resta seguiremos abiertos a la especulación y los designios del capital nacional y transnacional.**

#### **4. Consideraciones Generales**

No olvidemos que Enrique Peñalosa gobernó por primera vez Bogotá durante el periodo 1998-2000. Su apuesta, discursiva, enfatizaba en el desarrollo urbano sostenible basado en la infraestructura urbana y el espacio público como bases para lograr la equidad social. Postulados plasmados durante los años de gobierno dejando las bases sentadas de un Modelo de Ciudad (MC) al servicio del capital.

Recordemos que sus grandes realizaciones en materia de espacio público, además de las obras de cemento, fueron la expulsión del mismo de los vendedores informales y la instalación de miles de bolardos. “Recuperó” el área del Cartucho sin resolver el problema social y de salud pública de 5.000 ‘habitantes de calle’. Con ello impuso su visión de “renovación urbana”, construyendo el Parque el Tercer Milenio y afectando la población del sector de San Bernardo, así como los comerciantes de San Victorino.

La base del desarrollo se dio a través de la construcción de infraestructura, con lo cual construyó 3 bibliotecas públicas y 47 colegios. Deshizo la Empresa Metro que ya tenía diseñadas tres líneas e instaló Transmilenio con el propósito señalado de “Establecer sistemas de transporte que aseguren una disminución en los tiempos de viaje y proporcionen un servicio digno, confortable y eficiente con respeto por el entorno y el

ambiente”. Sin embargo, éste termina favoreciendo a los operadores privados del sistema sin que esa perversión aún se corrija.

La gran apuesta del alcalde Peñalosa quedó plasmada en el Plan de Ordenamiento Territorial –POT– en el cual visiona la ciudad futura, que en el Plan de Desarrollo 1998-2001 señalaba como objetivo “[...] generar un cambio profundo en la manera de vivir de los ciudadanos, devolviendo la confianza a todos los bogotanos en su capacidad para construir un futuro mejor y dinamizar el progreso social, cultural y económico. Se trata de proyectar y hacer viable a Bogotá para enfrentar los retos y aprovechar las posibilidades que impone una nueva era, trabajando con miras a mejorar significativamente la calidad de vida para las presentes y futuras generaciones”.

Esta apuesta profundiza la segregación socioeconómica y espacial de la ciudad, con nuevas recetas bajo la lógica de los procesos de gentrificación y con la profundización del desarrollo predio a predio, ahora, bajo el ropaje de los llamados planes parciales. Asimismo, el suelo urbanizable disponible está acaparado por promotores inmobiliarios y constructores, dispuesto este para atender, además de los proyectos comerciales y de vivienda de altas rentas los llamados proyectos u operaciones estratégicas para el mercado y los capitales transnacionales (*Aeropuerto El Dorado, Innovo, Ciudad Salud, Nuevo Usme, entre otros*).

Con la herencia del POT aún vigente, la ciudad se expande indefinidamente. Segrega la vivienda para la población de menores ingresos en las áreas periféricas, propende por la apropiación del suelo en favor del interés particular, y propende por que la renovación urbana ha de ser agenciada por grandes capitales, entre otros aspectos.

No es cierto, entonces, que avancemos hacia un modelo de ciudad densa y compacta, por el contrario, cada vez nos reconocemos como una ciudad extensa y densa, cuyo límite ya sobrepasa el perímetro municipal y se extiende sobre la sabana de Bogotá.

Para 2018, el POT y su modelo de ciudad evade los grandes conflictos territoriales presentes y futuros, entre ellos el agotamiento del área del basurero de Doña Juana, la imposibilidad de eliminar las explotaciones mineras dentro de la ciudad, la no disposición de suelo urbanizable para la VIS y VIP, los problemas de movilidad derivados de la imposición de Trasmilenio como única alternativa, los efectos ambientales, sociales y económicos derivados de la profundización del modelo de ciudad

basada en el mercado, y los proyectos con respecto a la ampliación de Bogotá sobre los municipios próximos a la ciudad, la expulsión de población de territorios consolidados en los cerros orientales y barrios próximos al centro de la ciudad, la crisis del modelo de agrupación y propiedad horizontal, entre otros.

Continuamos con una mirada de ciudad que considera la región como su patio trasero y le establece su deber ser, no entendiendo la complementariedad entre la ciudad y la región sino como su competencia. Debemos sumarle a los “logros” del MC vigente el fracaso de los denominados instrumentos de gestión urbana y del suelo (plusvalías, curadurías urbanas, etcétera) establecidos por la ley 388/97, sin que logren cumplir los propósitos redistributivos de equidad y solidaridad planteados, así como la prevalencia del interés general sobre el particular.

Así el MC está pensado desde esta lógica solo como el modelo de ordenamiento del territorio, por lo que colocan todos los acentos en las modificaciones al POT. Sin embargo, el MC está asociado al de sociedad que deseamos y que queremos, por tanto sus elementos no son solamente los relativos a los componentes físico-espaciales sino que demandan la materialización y realización de todos los derechos. Por ello el Modelo debe realizarse en el goce efectivo del derecho a la ciudad y el territorio que incluye, entre otros: el derecho al territorio (y la tierra), a los medios de subsistencia, al trabajo, a la salud, a la educación, a la cultura, aun enfoque diferencial, a la vivienda, a la protección social, a la seguridad social, al medio ambiente sano, al saneamiento (y a servicios públicos), al transporte público (y a la movilidad), al ocio y a la información, a la libertad de reunión y organización, al respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural, y a la garantía de los derechos humanos, con seguridad y convivencia, entre otros.

Se requiere, entonces, construir en el marco de la diferencia una ciudad incluyente y de derechos y no una ciudad solo para el mercado y quienes puedan pagar por estar en ella.

En ese sentido, es importante reconocer y validar el trabajo que viene adelantando el CTPD frente a recoger las apuestas ciudadanas frente al deber ser del ordenamiento territorial en Bogotá. Sin embargo, la idea de que el POT debe ser construido colectivamente y consensado no deja de ser una utopía en estos momentos, lo que es claro es que el POT esta al servicio de los intereses del mercado y el capital basado en la lógica de proyectos, los cuales ya se vienen ejecutando a partir de la fragmentación



normativa y reglamentaria, por ello no hay afán ya que los compromisos de la actual administración con sus financiadores se viene cumpliendo a cabalidad, no se necesita un nuevo o ajustado POT y su resultado si logra dejarlo andando esta administración no será mas que el ajuste del existente a las nuevas demandas y exigencias del capital.

Sin embargo y en mi consideración, no podemos en las condiciones actuales de las diferentes dinámicas presentes en la ciudad entre las que se destacan la política, social, económica y ambiental, limitarnos a los escenarios institucionales, limitados, no incluyentes y alejados del sentir ciudadano, por el contrario debemos ir construyendo de manera paralela sin abandonar estos espacios escenario de reflexión, debate y construcción de propuestas ciudadanas frente al Modelo de Ciudad que realmente queremos y el cómo materializarlo.

Por ello no basta con pensarnos únicamente el POT debemos impulsar la construcción colectiva del **Modelo de Ciudad** que deseamos y podemos construir colectivamente, con fuertes procesos de participación real y decisoria a través de desarrollar y materializar la **Carta por el Derecho a la Ciudad y el Territorio en Bogotá**, como ruta alterna que construyan los procesos sociales y todas las formas organizativas presentes en la ciudad que quieren y desean convirtiendo está en política pública que empodere a sus ciudadanos y sus apuestas como lo han venido logrado hacer los habitantes de la Ciudad de México en 2010 con la Carta por el Derecho a la Ciudad de México y el año pasado elevarl está a través de una Asamblea Constituyente como Constitución Política de la Ciudad de México al ser reconocido como Estado de la Unión.

Bogotá, 04 de octubre de 2018  
Ciudad Universitaria, Bogotá