

EL POT* DE BOGOTÁ: LAS LIMITACIONES DE LA TÉCNICA ANTE LA COMPLEJIDAD DE LA CIUDAD

Por : Fernando Viviescas M.**

SINTEISIS :

Apoyándose en la conceptualización que La Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) hizo con respecto a la sostenibilidad del desarrollo, este artículo se acerca críticamente al Plan de Ordenamiento Territorial (POT)¹ de Bogotá, con el fin de indagar sobre la manera como el mismo aboca la sostenibilidad de la Capital y de la Sabana. El análisis identifica a la segregación socio-espacial que genera y soporta la estructura urbana de Bogotá como un gran obstáculo para construir procesos de desarrollo sostenible en la Capital. Dado que el POT en lo fundamental refuerza esa tradición espacio-cultural, la reflexión se centra en mostrar la manera cómo cinco de los principales componentes del Plan ilustran la debilidad de la propuesta con respecto a garantizar un marco de sostenibilidad para el futuro de la Capital. Al final esboza lo que podría ser una variante para atender este requerimiento estructural contemporáneo, con base en el sistema hídrico de la Sabana, especialmente la “L” conformada por los Ríos Bogotá y Tunjuelito.

1. LA UBICACIÓN DEL POT EN EL CONTEXTO NACIONAL.

1.1. El POT y sus demandas a la Planeación.

El marco de referencia con respecto a la sostenibilidad del desarrollo ya no puede estar circunscrito, únicamente, a la problemática de garantizar el derecho del acceso de la población futura a los recursos naturales que tiene el orbe. Eso tendrá que estar cubierto, pero no puede serlo en términos abstractos.

Por la presencia definitiva -y por tanto condicionante de la vida humana- de las ciudades, el problema tiene que complejizarse en la auscultación y discusión sobre cómo esas ciudades

* Este artículo recoge los planteamientos centrales de la ponencia: “**Por el desarrollo sostenible de Bogotá y la Sabana (Una aproximación crítica al Plan de Ordenamiento Territorial -POT)**” presentada en el Seminario “El futuro ambiental de Bogotá y la Sabana”, organizado por el Foro Nacional Ambiental (Fundación Alejandro Angel Escobar, FESCOL y Fondo FEN Colombia), el 12 de Abril del 2000, en Bogotá.

** Arquitecto Urbanista; Master of Arts, University of Texas at Austin, USA. Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Colombia, en la Maestría de Urbanismo de la Facultad de Artes, Bogotá.

¹ Véase : Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá (2000) **Plan de Ordenamiento Territorial (POT)** (Proyecto de Acuerdo de Abril ; de ahora en adelante : PAA), Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), Bogotá. Art. 1.

permiten y enriquecen (o no) la existencia de los hombres y las mujeres y en la consideración y el examen de las formas que en ellas y desde ellas han de tomar los relacionamientos de los seres humanos entre ellos y de ellos con los ámbitos distintos del vivir individual y de la convivencia colectiva. Con la naturaleza, claro, pero también con los contextos del conocimiento : ciencia, arte, creatividad e imaginación; con los de la expresión : política y cultural ; de la producción y distribución económicas; del gobierno, planeación y administración de las urbes y sus entornos.

Así, el extraordinario esfuerzo político y cultural que representa el poner en marcha el cumplimiento de la Ley 388 de 1997 (de Ordenamiento Territorial) está enmarcado en Colombia por la elucidación creciente por parte de la ciudadanía (en consonancia con lo más lúcido de la cultura política contemporánea mundial) de lo inaplazable de la refundación de la ciudad y de la asunción de sus parámetros culturales y políticos como referentes determinantes de nuestra apuesta societal, para asegurarnos de ese modo nuestra afirmación como nación en el contexto de la civilización contemporánea.

En ese sentido el POT se constituye, en todas las ciudades, en la posibilidad de inaugurar un soporte fundamental de nuestra re-institución como sociedad y en el aporte esencial para que las generaciones futuras no tengan que partir de cero en la constitución de su contrato social en términos de democracia, de equidad, de justicia y de relación positiva con la naturaleza. La base de nuestra sostenibilidad.

En este marco, el proceso que ha llevado a la formulación de los distintos POT sería la respuesta institucional-formal a los avances que ha hecho la ciudadanía colombiana en la búsqueda de una redefinición de las relaciones de los ciudadanos con la ciudad (y con la sociedad en general) y, en la consolidación y profundización de sus presupuestos participatorios, se constituiría en la fundación de un nuevo concepto del ejercicio de la ciudadanía en el cual se requiere potenciar, extender y dinamizar el conocimiento de los hombres y mujeres sobre las lógicas internas y sobre los marcos de gobierno, de administración y de control de la urbe.

En estas condiciones los procesos culturales y políticos de conformación y de sanción del POT le presentarían a las disciplinas del Planeamiento y del Urbanismo dos demandas esenciales :

De un lado, tanto ellas como la planeación urbana y la regional tendrían que integrarse a las dinámicas de participación ciudadana, reconociéndolas, más allá de su entidad en tanto que conquista social y política -esto es, extensión y profundización de la Democracia- como una herramienta técnica de planificación. El urbanismo tendría que asimilarse como una disciplina que en esa interrelación con la ciudadanía, por una parte, cualifica ese proceso de conocimiento, esto es, hace potente a la participación ciudadana, la hace ilustrada y, del otro, *ipso facto*, por la asimilación de la crítica y la confrontación, resulta fortalecida y cualificada en sus componentes epistemológicos y procedimentales.

Del otro, ante la nueva concepción de requerimientos que desataría su interacción crítica e ilustradora con la población, tendría que desarrollar sus componentes procedimentales y afinar sus estatutos epistemológicos para contribuir a crear las condiciones para que la

gente pueda formular(se), con ella, horizontes de futuro, estratégicos y sostenibles para el destino de sus ciudades, superando la limitada y dudosa práctica actual (que la ha acompañado hasta este tercer milenio) de dedicarse en lo fundamental a despachar consultas y a prestar asesorías (casi siempre al estamento político y al inmobiliario) para idear forma de “arreglar” lo que la ausencia de un planeación moderna en términos profesionales y éticos ha creado en el pobre urbanismo de nuestras ciudades actuales.

1.2. El aporte técnico del POT de Bogotá, un fundamento para la sostenibilidad.

Aunque con limitaciones frente a la escala que aquellas demandas han venido adquiriendo y a las dimensiones que en el orden mundial ha tomado la problemática de la sostenibilidad, como veremos más adelante, es fundamental reconocer que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) ha hecho un aporte significativo a la introducción de la problemática del desarrollo sostenible de Bogotá y la Sabana en el ejercicio profesional que nos entrega en el POT.

En el conjunto es un trabajo serio y responsable que denota compromiso con la disciplina y con la ciudad. Un documentado, juicioso y sistematizado intento de aplicación -a los problemas ambientales, sociales, económicos y culturales, que aquejan a Bogotá en este cambio de siglo- de políticas, acciones, programas y proyectos, procedimientos y correctivos que descubiertos por (y a veces probados en) el desarrollo y ejercicio de la planeación en otros ámbitos y países han mostrado que tienen posibilidades de funcionar en nuestro medio.

Este trabajo investigativo, analítico y propositivo es de una importancia enorme. En efecto, el desarrollo sostenible, tal como lo hemos asumido en estas páginas tiene una implicación fundamental : asume que la ciudad no es evidente. Es decir : ni sus potencialidades ni sus debilidades ; ni las lógicas internas que guían el devenir de sus procesos constitutivos ni los procesos que se van generando en su interior y que constituyen los soportes de su funcionamiento ; ni la compleja interrelación de movimientos que producen sus encantos culturales y debilidades funcionales, nada de esto aparece nítido a los ojos de quienes la construimos y disfrutamos si no le aplicamos los procedimientos de análisis y de auscultación que nos deparan las disciplinas de la ciencia, del arte y de la cultura.

Tanto el deseo de la sostenibilidad como, su correlato, el requerimiento de la participación ciudadana tienen sentido porque en su formulación se reconoce que la ciudad es una creación humana, esto es, una construcción socio-histórica y que por tanto es resultado exclusivo del despliegue de la imaginación y la actividad de los hombres y las mujeres. Por ello, el acercamiento a cualquiera de sus componentes, y a cualquiera de sus manifestaciones, y la pretensión de transformarlos, es decir, de recrearlos, tiene que pasar por el campo de la interpretación, del pensamiento, de la reflexión, de la discusión : de su conocimiento individual y colectivo.

El trabajo que presenta a discusión el DAPD -tanto en sus visiones amplias (por ejemplo, su pretensión de integrar la visión ambiental al planeamiento de la urbe) como en la minucia, el detalle (a veces excesivo) con el que se pretende entregar soluciones a casos particulares- está demostrando que todo en la ciudad se debe pensar, se debe auscultar, y

que a ello pueden contribuir en gran parte las disciplinas del urbanismo, el planeamiento y la planeación.

2. LA SEGREGACIÓN SOCIO-ESPACIAL CONTRA LA SOSTENIBILIDAD : LAS DEBILIDADES DEL POT.

Una vez consignado el reconocimiento a la contribución que el POT -en y por su formulación- hace a la planeación de Bogotá y la Sabana, es necesario, inmediatamente, examinarlo desde el contexto cultural y político creado por la sostenibilidad para darle su verdadera dimensión. En este punto, aun cuando puede parecer obvia, es conveniente hacer una advertencia : en lo que sigue (en realidad, también en lo escrito hasta ahora) como en todo lo relacionado con la Ciudad, se está discutiendo de Política, esto es, de concepciones diversas sobre cómo se debe construir la urbe y sobre las formas que han de tomar las instituciones que la hacen marchar².

En esa perspectiva, es claro que ya no sólo el Documento sino todo el proceso en el cual está enmarcado, y por el cual debiera estar determinado, hace parte de un movimiento crítico que sobrepasa en el tiempo y en la dimensión programática el marco meramente profesional y técnico del Plan y de su producción. Integralmente, el POT pertenece a una dinámica de crítica cultural y social emprendida desde hace algunos años por la sociedad civil del país la cual ha ubicado ahora su centro en la formulación de proyectos de ciudad y, por esa vía, de proyectos de sociedad para salir del pantanero de violencia que nos agobia y avergüenza.

Allí mismo, como hemos visto, constituye un avance técnico, pero su dinámica crítica ha de profundizarse y extenderse hasta articularse con las de otros ámbitos y campos del devenir social, que lo condicionan, sin la transformación de los cuales los esfuerzos individuales o sectoriales tienden a hacerse nugatorios.

En este marco, es necesario señalar algunos aspectos en los cuales quienes estuvieron al mando de la elaboración del POT han debido profundizar, para no sólo superar falencias grandísimas que están a la base del pobre continente urbano que se ofrece al devenir de nuestros ciudadanos y ciudadanas³ sino, por ese camino, para contribuir a generar la

² “Entiendo por política la actividad colectiva, reflexiva y lúcida, que surge desde el momento en que se plantea la cuestión de la validez de derecho de las instituciones. ¿Son justas nuestras leyes? ¿Es justa nuestra Constitución? ¿Es buena? Pero, ¿buena en qué sentido? Precisamente a través de estas preguntas interminables se constituye el objeto de la verdadera política, por lo que ésta presupone la puesta en cuestión de las instituciones existentes -aunque sólo sea para confirmarlas total o parcialmente.” Cfr. :Castoriadis, Cornelius (1998 ; Original en francés de 1996) **El Ascenso de la insignificancia**, Ediciones Cátedra, Madrid, España. Pp.119.

³ Caracterizado, según el detallado estudio que ha venido realizando el mismo DAPD en el Documento Técnico de Soporte, por una Estructura urbana desequilibrada, Atrasos en la construcción de los sistemas generales, Dificultad en la construcción de lo público, Crecimiento urbano con graves deficiencias, Transformación no planificada de la ciudad, Instrumento de planeación incompleto, etc., para mencionar apenas los títulos -¿conclusiones?- de los distintos apartes en los cuales se ha tenido que dividir la mirada que pretende dimensionar el tamaño y la escala de los problemas que presenta al ciudad en este inicio del Tercer Milenio y que, una vez se les hace un zoom, puede presentar detalles de esta magnitud : “[e]l total

configuración de contextos y la activación de procesos que lleven a crear bases más fuertes al desarrollo sostenible del que estamos hablando.

Las limitaciones que en esos contextos presenta el Plan obedecen, al parecer, a la falta de una profundización de la crítica a las articulaciones que tradicionalmente han signado las relaciones de la Planeación con la política, y con la gente en general, y a la persistencia de un exceso de confianza en la componente técnica de la planeación.

Como se verá, no son cuestiones accidentales o accesorias o marginales. Son aspectos determinantes, verdaderamente, de la posibilidad de la existencia individual y colectiva : de la misma sostenibilidad de la Capital hacia el futuro.

2.1. Las piezas urbanas y el mantenimiento de la segregación socio-espacial.

En primer lugar, es muy difícil seguir el Plan sin una sensación de que el mismo ha sancionado positivamente -es decir que ha aceptado- la forma segregada como tradicionalmente se ha estructurado la ciudad. Es muy complicado, ya que “[e]l Modelo Territorial propone para el área urbana una estructura constituida por piezas urbanas y sistemas generales” (Art.61 del PAA) y aquellas “...constituyen la base de las intervenciones en la estructura urbana propuesta por el POT” (DTS ; 293).

Para el lector atento es tanto más complicado entender esta escogencia del predominio de las “Piezas” por cuanto el mismo DTS muestra cómo ellas son resultado, conceptual y práctico, de la manera tradicional de planificar predominante en la ciudad, particularmente de la formas que se adoptaron en los últimos veinte años : “[l]a propuesta básica del modelo urbano vigente desde 1979 (Acuerdo 7), fortalecido en 1990 (Acuerdo 6) fue ordenar la ciudad a partir de tres piezas, en las cuales se podrían desarrollar las actuaciones urbanísticas” (DTS ;153). Y, por otro lado, el mismo documento no sólo ha señalado antes las limitaciones de ese esquema de planificación⁴ sino que ha afirmado que la “[l]a expresión más clara de ese proceso (el de la pérdida de terreno de lo público en las reflexiones y esfuerzos de las administraciones) se reflejó en la pérdida de la calidad de la

aproximado de hectáreas brutas que ocupan esos asentamientos (1.433 de origen clandestino o ‘desarrollos’) es de 6.681, que comparada con el área total del perímetro definido por el Acuerdo 6 de 1990 (28.153), equivalen al 23.7% y si se comparan con el nuevo perímetro propuesto por el POT (35.232) equivalen al 18.4%... Por otra parte, el total acumulado de lotes en la ciudad, ofrecido por los promotores piratas, es de 375.000 unidades y la población se calcula en cerca de 1’400.000 habitantes ; cifra que comparada con las proyecciones de población realizadas por el POT para 1999 (6’322.702 habitantes) corresponden al 22.1%.” DTS ; Cfr. : Pp.141. Es muy importante el estudio de todo este documento. Acá se refieren especialmente los capítulos III y IV : Pp. 69 y ss.

⁴ El DTS le dedica todo un numeral (el 3 : “Instrumento de planeación incompleto”) de su Capítulo IV : “Limitaciones en la planeación actual” a criticar “el modelo urbano promovido y compartido por el Acuerdo 7 de 1979 y el Acuerdo 6 de 1990” : “[l]a limitación básica de esta noción de la planeación y del desarrollo urbano, reside fundamentalmente en que se cambió la visión prospectiva de la ciudad, por una visión parcial del predio y de la actuación particular... En este sentido, los problemas del medio ambiente, la integración regional, las funciones metropolitanas, la productividad urbana, la inclusión social, la convivencia ciudadana, para citar algunos temas, escapan naturalmente a la problemática particular que se le plantea a los procesos de la urbanización y edificación.” (DTS ; 146, en particular la 152).

estructura urbana y en el atraso de los sistemas generales como el transporte, las vías y el equipamiento, que quedaron rezagados con relación al crecimiento de la ciudad, así como en el escaso desarrollo de las políticas territoriales, ambientales y urbanas.” (DTS ;146).

El mismo marco crítico que presenta el DTS con respecto a la forma de Planeación predominante hasta ahora -incluidos sus resultados- muestra claramente que no se trata de equivocaciones simples o errores meramente técnicos sino de estructuras políticas, económicas y “culturales” que están -según ese análisis- directamente articuladas, en términos de responsabilidad histórica, al tipo de ciudad que ahora es la Capital colombiana. Todo ello es el resultado más genuino y necesario de la aplicación consciente, sistemática y constante de una determinada concepción de lo que la ciudad representa para el modelo económico y político prevaleciente en Colombia

Ahora bien, ese esfuerzo analítico que presenta el Documento, ha debido llevar a profundizar la crítica, de un lado, de los elementos que constituyen esa forma de concebir y de ejercitar la administración de la urbe -que llevan a la profunda sectorización del suelo urbano hasta configurar “piezas urbanas” tan netamente diferenciadas que, como en Bogotá, sustentan, refuerzan y retroalimentan constantemente la tendencia y la actitud segregante y discriminatoria que domina los imaginarios económicos y sociales- y, de otro, tanto de las maneras como aquellos elementos se interrelacionan entre sí, y con las estructuras de poder, como de los efectos que toda esa complejidad tiene sobre (de los resultados que ofrece a) la vida ciudadana y urbana de la mayoría de la población del país.

Además de crear las bases conceptuales, teóricas y prácticas para superar sus principales falencias y efectos negativos más protuberantes sobre la estructura urbana de Bogotá, por ese camino se habría podido llegar a descubrir que el problema no se limita a la manera como se manejan las Piezas entre sí y con el entorno sino, más claramente, **en la concepción misma de la ciudad dividida, fragmentada, en Piezas.**

Sin embargo, el impulso crítico se detiene en la generalización descriptiva, y de esa manera se impide llegar al planteamiento de un terreno político cultural de estudio y de participación ciudadana -inéxito en nuestro país- en el cual se habría podido dotar a la ciudad de un cuerpo de referentes teóricos, analíticos y procedimentales que permitiera, efectivamente, que Bogotá iniciase “la experiencia de un nuevo ordenamiento de su territorio desde nuevas perspectivas conceptuales, políticas y culturales”, como lo enuncia el mismo Documento al inicio de la exposición de los “Determinantes del modelo de ordenamiento territorial” (DTS ; 160).

Sorprendentemente se opta por dejar intacto el modelo de planeación, adoptando tanto las denominaciones como las interrelaciones que traen desde hace más de dos décadas las Piezas urbanas y los llamados Sistemas Generales, como base para el ordenamiento futuro⁵,

⁵ “Dada la magnitud de esta ciudad y reconociendo las necesidad de un planeamiento diferenciado a diferentes escalas, el POT adopta como ámbito de análisis e intervención a escala urbana la figura de las Piezas,...” y agrega más adelante : “Esta estructura de la distribución de las actividades sobre el territorio determina el modelo de estructura intermedia de cada Pieza Urbana, el cual es concebido sobre el potencial generador del sistema de Transporte y el potencial transformador del sistema vial, para fortalecer algunas aglomeraciones existentes y crear algunas nuevas...” (DTS ; 215 y 216).

con lo cual se le da cuerpo a la idea de que sólo se trataría de superar algunas (tres) limitaciones que tiene⁶. Como si todo se redujera a simple cuestión de cantidad o de énfasis.

Como se ve en el Documento, las Piezas Urbanas propuestas, en últimas, se derivan de las actuales delimitaciones territoriales, con lo cual el problema que la existencia y el mantenimiento de estas últimas sustentan y alimentan en Bogotá, esto es, la segregación social, económica y de servicios que se refuerza con un tratamiento discriminatorio, especialmente, de los sectores populares⁷ permanece intacto -si no es que con la perspectiva de crear más Piezas (por ahora, seis en lugar de tres) se esté profundizando.

Como es obvio, en el marco de la concepción del desarrollo sostenible fundada por la Naciones Unidas y que hemos adoptado como el referente en estas páginas, la permanencia -y el peligro de su profundización- de la segregación social, económica y política⁸ que durante el siglo XX acompañó la constitución de Bogotá en la urbe que es ahora se constituye en la principal amenaza para la sostenibilidad del desarrollo general y, particularmente, urbano de la Capital.

2.2. La singularización los sectores populares o la profundización de su exclusión.

Directamente relacionado con la consideración anterior es necesario señalar, en segundo término, otro aspecto del POT en el cual se avanza muy poco en la perspectiva de crear bases sólidas para la construcción de la sostenibilidad del desarrollo urbano de Bogotá y de la Sabana, al diluirse la posibilidad de iniciar una lucha por la Inclusión⁹ con la vinculación sistemática, generalizada y definitiva de los sectores populares al desarrollo de la ciudad.

⁶ “El modelo adoptado para Santa Fe de Bogotá desde el acuerdo 7 de 1979 y vigente en los últimos 20 años, tiene tres limitaciones básicas : El ordenamiento exclusivo del territorio a partir de piezas o áreas urbanas ; La insuficiente relación entre las piezas urbanas (y la) Inexistencia de la escala zonal.” (DTS ;154).

⁷ “[L]a distribución de las áreas residenciales muestra una **marcada segregación por estrato**, presentándose una concentración de estratos 1,2 y 3 al sur de la calle 13 ; de estratos 2 y 3 en el occidente ; y de estratos 4, 5 y 6 en el nororiente. Esta segregación espacial por estratos se ve reflejada en el cubrimiento y calidad de la infraestructura de servicios, los equipamientos comunitarios, la accesibilidad y la calidad habitacional, con situaciones notablemente deficitarias en la zona sur y occidental del área urbana.” (DTS ; 73) (Resaltado mío).

⁸ Que si bien se soporta principalmente en el desempeño de un mercado salvaje (que a veces no alcanza siquiera el marco del capitalismo) tiene también su “explicación” en la persistencia de formas atrasadísimas de consideración de la relaciones entre las personas y los grupos caracterizadas por ser profundamente provincianas, es decir, anticidadanas y excluyentes, y tremendamente violentas.

⁹ Contra la exclusión de grupos de población tanto de los procesos de formación de la ciudad como de los producidos sociales que ella en su funcionamiento genera, esto es, contra la segregación social económica y política.

Ciertamente, es un enorme avance teórico y político incluir a la Vivienda de Interés Social como un “**Programa Estructurante**” del COMPONENTE URBANO (Arts. 268-289, PAA) y que para la Vivienda Nueva se le apueste institucionalmente al desarrollo de objetivos y estrategias como las señaladas en los Arts. 270 y 272¹⁰ del PAA y que, además, se estipule que en los proyectos que impliquen traslados de población, se deba “incluir en los presupuestos de cada uno de los proyectos a desarrollar los costos de formulación y ejecución del plan de gestión social respectivo” (Art.288, PAA).

Esto no es un cambio de poca monta : ésta asunción consciente institucional del hábitat de los sectores pobres como parte integrante del proyecto de ciudad puede significar el inicio de la superación de una de las principales taras conceptuales y metodológicas que han caracterizado la Planeación urbana colombiana (que, por lo demás, la ha mantenido sirviendo a los intereses de los dueños del suelo urbano y del clientelismo) : la exclusión de la vivienda de los sectores populares del imaginario y de la estructura de los proyectos de ciudad que ha reglamentado en todo el territorio del país.

Pero en esta perspectiva es absolutamente insuficiente hacer descansar la consecución de la “inclusión social y la convivencia ciudadana”, presentadas en el DTS como parte de uno de los principios que orientan el POT, en “[e]l mejoramiento de las condiciones habitacionales y la reducción de los niveles de penuria a través de actuaciones urbanísticas y de reordenamiento de las zonas de pobreza urbana (para contribuir) a atenuar los factores de exclusión social y de deterioro de la convivencia”¹¹. Insuficiente no sólo porque pretenda apenas “atenuar” y no proponerse (para eso se trata de un Plan) **ACABAR CON LOS FACTORES DE EXCLUSIÓN SOCIAL** (etc.) sino, especialmente, porque las labores para, supuestamente, “alcanzar” esa atenuación se circunscriben a las zonas de pobreza mismas, esto es, segregadas de las acciones que alcanzan la escala metropolitana.

Insuficiente y equivocada, pues en un horizonte de verdadera sostenibilidad, tanto estos propósitos como las estrategia ya mencionadas en el Articulado y el alcance del “Objetivo social” (DTS ; 168) podrán tener alguna significación y eficacia, que los ubiquen más allá de quedar consignados en un texto de buenas intenciones, si, y solo sí, hacen parte de una política de Inclusión Socio-espacial.

Como va quedando claro en los desarrollos teóricos del urbanismo contemporáneo a nivel mundial y en las propuestas prácticas de muchos países en todo el mundo, mientras no se articule a estos sectores de manera sistemática y sistémica a los desenvolvimientos físicos, culturales, sociales y políticos de la ciudad y no se establezcan formas de planeamiento y procesos de planeación y de construcción de la urbe -en la realización de los cuales la superación de las carencias ambientales y habitacionales de la gran mayoría de nuestra

¹⁰ En especial la 4. “Condicionar la aprobación y adopción de Planes en suelo de expansión al desarrollo de por lo menos el 20% del área en proyectos de Vivienda de Interés Social subsidiable.” y la 3. Generar mecanismos que permitan la localización equitativa y equilibrada en la ciudad de los proyectos de Vivienda de Interés Social, **evitando las condiciones de segregación que las ha caracterizado.**” (PAA ;108) (Subrayado mío).

¹¹ Véase : DTS ;162: “Territorio, Inclusión social y convivencia ciudadana”.

población urbana sean parte integral de los procesos mediante los cuales se le resuelven problemas a la ciudad de conjunto- lo único que se logrará será seguir profundizando la marginalidad de una gran proporción de ciudadanos y ciudadanas, por el hecho de ser pobres.

Dado que son las dinámicas estructurales de exclusión en las cuales está inmersa la ciudad - como soporte material del devenir socio-económico-, y que ella apenas espacializa, las que generan y reproducen las condiciones de pobreza y la precariedad del espacio en el cual viven aquellos millones de personas (y no al contrario¹²) y, como veremos más adelante, las que generan y reproducen las relaciones depredadoras que mantenemos con la naturaleza, la Ciudad tiene que ser asumida como un baluarte consciente, comprometido y potente del proceso de creación y materialización de la Inclusión Social y Ambiental, si de verdad pretendemos establecernos como una sociedad viable hacia el futuro.

2.3. Los sistemas vial y de transporte : la violencia contra la sostenibilidad.

Como se ve, se trata, en lo fundamental, de abocar la Planeación como una forma diferente de mirar e intervenir la ciudad y sus componentes, dinámicas y lógicas. De allí que resulte preocupante, para señalarla en tercer lugar, la enorme confianza que el POT deposita en el otro elemento fundamental de la estructura urbana propuesta : los llamados Sistemas Generales¹³ “[p]ara garantizar la construcción de un territorio integrado y equitativo...” (DTS ; 350 y ss.) fijados en la estructura del Plan, sin una crítica profunda de su constitución histórica y de su funcionamiento actual, como sistemas que (apenas) habría que complementar y mejorar.

Reconociendo la enorme importancia que tienen las propuestas de estructuración de un sistema de Espacio Público (DTS ; 285-292) y de otro de Equipamientos (DTS ; 270-284)¹⁴ es necesario señalar que la integración de la ciudad y en especial de los sectores más

¹² Como, simplistamente, lo sugiere el documento : “[l]a confluencia de factores de pobreza, sumada a la precariedad territorial o del hábitat, limita aún más el marco de posibilidades para promover procesos de inclusión social. Además se ha advertido que las condiciones habitacionales en situación de penuria pueden incrementar comportamientos que deterioran la convivencia entre los ciudadanos como la violencia intrafamiliar, el abandono de menores, las conductas delictivas y criminales, el alcoholismo y la drogadicción.” (DTS ;162).

¹³ “...La formulación de los sistemas generales lleva implícita la programación y priorización de la intervención pública en la ciudad : son el instrumento a través del cual y en forma programada, la administración distrital retoma su liderazgo en la construcción efectiva y ordenada de la ciudad (...) Los sistemas generales que conforman el Plan son El Sistema Vial, el Sistema de Transporte, el Sistema de Espacio Público Construido, el Sistema de Acueducto, el Sistema de Saneamiento Básico (alcantarillado, tratamiento de aguas servidas y recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos) y otros servicios públicos como Gas, Telecomunicaciones y Energía.” DTS, pp.250.

¹⁴ Los cuales, por lo demás, no pueden ser reducidos en la práctica a la mera construcción de parques o al levantamientos de edificaciones : deben estar articulados, y supeditados, a desarrollos sociales y culturales más complejos, los cuales, de otra parte, se encuentran en ámbitos distintos del mero marco espacio-territorial.

segregados no se logra mediante los meros procedimientos de llevarles servicio públicos¹⁵ o de facilitarles su articulación al sistema de transporte público o de mejorar su conectividad con la red vial. Ellos son indispensables, ciertamente, pero, de nuevo, no son suficientes, menos cuando, como en el momento actual, van quedando claras las consecuencias negativas que sobre la vida individual y colectiva tiene el mantenimiento de esos sistemas regidos por formas de concebirlos y administrarlos definitivamente obsoletos.

Este requerimiento : del redimensionamiento del sentido sociocultural que modernamente han venido experimentando los Servicios Públicos, es particularmente claro en el sistema de Transporte al cual, como es obvio, no sólo le hace falta “agregarle” el Metro y/o el Transmilenio (y hasta las ciclovías) -o cualquier otra modalidad de transporte masivo que ordene y jerarquice la enorme empresa de la movilidad cotidiana de Bogotá y que busque, a través de elevar la calidad del servicio su dignificación y humanización- sino que urge de una total revolución en su concepción, desde luego, en su desenvolvimiento y, especialmente, en la definición de las relaciones con los hombre y mujeres que tienen que usarlo y con los demás componentes de la estructura urbana y del devenir social y cultural de la ciudad.

No se trata solamente de ampliarlo y de buscar que funcionalmente alcance más territorio y más gente. Como sistema, es necesario pensarlo en su integralidad -con el sistema vial, claro, pero también con el educativo, por ejemplo- de una manera diferente y establecer un marco crítico de la manera como hasta hora ha sido constituido y puesto a funcionar. Esta es una tarea ya ineludible para las disciplinas del espacio urbano, si de veras quieren abocar de manera seria y responsable sus funciones al interior de los proceso de creación de ciudad.

En términos de la complejidad de los procesos que con el avance y la profundización de la urbanización en el mundo contemporáneo van adquiriendo los desarrollos internos de las ciudades, ni el urbanismo ni el planeamiento de la ciudad pueden seguir ignorando o eludiendo el reconocimiento y la crítica de los efectos y consecuencias múltiples y potenciados que, sobre el conjunto de la población, tienen los funcionamientos diversos y disímiles de los distintos ámbitos sectoriales en los cuales se materializa la dinámica urbana contemporánea.

Veamos solo un caso el cual, nos apresuramos a reconocerlo, tendría que enunciarse de manera más sistemática y documentada. En un marco de sostenibilidad integral (esto es, entendida **también** como forma de garantizar la vida individual hacia el futuro) es necesario remarcar el hecho de que el Sistema de Transporte combinado con el Sistema

¹⁵ No se puede pasar por este aspecto sin mencionar que, aunque en la enunciación de los Sistemas Generales se mencionan “otros servicios públicos como Gas, Telecomunicaciones y Energía” (DTS ;250), ni en el Capítulo VI, que determina el Modelo de ordenamiento territorial (DTS ; 250 y ss.) ni en el VII, donde se describe el Desarrollo y gestión del Modelo (DTS ;350 y ss.) el Plan se ocupa de desarrollar ningún aspecto sobre cuestiones tan importantes, tanto para alcanzar cualificaciones ambientales como para fijar la sostenibilidad del modelo de desarrollo y, especialmente, para mejorar las condiciones de existencia de la población, en particular de los sectores más pobres ; y que, por ejemplo, en lo que atañe a la seguridad pública constituyen soportes tan fundamentales como el del alumbrado público.

Vial “producen” actualmente en Colombia, según las estadísticas de accidentalidad de tránsito, más del doble de los muertos que arroja el estúpido enfrentamiento armado en el cual nos encontramos (más de 7.500 muertos por año)¹⁶. Casi el doble de víctimas que por el mismo motivo se ocasionan en España (4.289) país con una población más o menos similar a la colombiana (alrededor de 39’000.000 de habitantes) pero con casi diez veces más de vehículos (algo así como 21’000.000) de los que circulan en nuestro país (como 2’600.000)¹⁷.

De esa mortandad, en 1998, Bogotá “apenas” participó con 914 víctimas (el 12%) -una cada 10 horas- de los cuales el 65% eran peatones¹⁸.

Como puede fácilmente sospecharse, hay allí una problemática urbana en la cual está involucrado el territorio de la ciudad -su espacio público, sus calles, y la manera como están construidas sus vías, sus andenes y sus entornos, su señalización y la calidad de sus diseños- que de una u otra manera está afectando (o, más exactamente, terminando con) la vida de los ciudadanos y cuya consideración debería llevar a que el cuidado sobre “tanto las determinaciones para los andenes, las áreas verdes, la arborización, y el mobiliario urbano, como las determinaciones técnicas...” se mire también, y en lo principal, con respecto a la seguridad de gente (un concepto que casi ni aparece en los documentos del Plan) y no solamente con respecto al “óptimo funcionamiento de los modos de transporte masivo correspondientes al sistema de transporte” (DTS; 251).

En este sentido -como un reto más a la instalación en el país institucional de un nicho de desarrollo para la disciplina- puede verse, de manera nítida, el atraso que el urbanismo tiene todavía en Colombia, si consideramos la enorme ignorancia que presenta con respecto a un problema que, como el del Transporte, no sólo afecta de manera grave las condiciones de existencia que la ciudad contemporánea impone a la gran mayoría de los ciudadanos y ciudadanas sino que está directamente relacionado con el objeto de estudio esencial de esa disciplina, con su razón de ser : la espacialidad de la vida colectiva. De manera general puede decirse que hasta ahora el urbanismo no ha asumido como problema, esto es, en

¹⁶ “En Colombia mueren más personas en accidentes de tránsito que en combates generados por el conflicto armado. Así lo señaló ayer el Ministro de Transporte, Gustavo Adolfo Canal Mora,... Los registros del Ministerio señalan que en 1998 se presentaron 206.283 accidentes de tránsito, con un saldo de 7.595 muertos (más del doble de decesos que los provocados por el enfrentamiento interno : 3.500 anuales) y 52.965 heridos. Eso significa que cada hora mueren en promedio 2.5 personas y cada día 21, agregó el Ministro...” Cfr. : “Guerra a conductores en estado de embriaguez”, en Periódico **El Tiempo**, Diciembre 08 de 1999, Bogotá. Pp. 7A.

¹⁷ . Cfr. : para el mismo año de 1998, de una parte, “La alta siniestralidad en las carreteras se mantiene respecto al año pasado”, en Periódico **EL PAÍS**, 4 de Enero del 2000, Madrid, España. Pp.26, y, de otra, Sánchez Molina, Edgar (et.al.) (1999) **Accidentalidad vial en Colombia Resumen 1998**, Fondo de Prevención vial, Bogotá Colombia. Pp.2. Estos datos hacen parte de un estudio sobre **Accidentalidad Vial en Santa Fe de Bogotá** que, por solicitud de la Secretaría de Gobierno Distrital adelantan la Facultad de Ingeniería y el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad Nacional de Colombia, en Bogotá.

¹⁸ Véase Sánchez Molina, Edgar (et. al.) (1999) **Accidentalidad Bogotá 1998**, Fondo de Prevención Vial, Bogotá. Pp.2 y 3.

términos serios y conscientes, su incidencia en la accidentalidad de tráfico en las urbes colombianas.

La forma de pensamiento que dirige todo este desarrollo disciplinar y comercial -el cual privilegia la mirada meramente funcional de su materialización : facilitar y potenciar la velocidad de los automotores como instrumento de la circulación de mercancías- no tiene en cuenta a la gente ni antes en la formulación de estos eventos, obras y condicionantes de los procesos que ese mismo funcionamiento pone en marcha ni, mucho menos, después cuando, como resultado de su uso, aparecen como simples estadísticas del devenir de esos centros poblacionales.

Además, para volver a complejizar el ámbito de la mirada tradicional, habría que agregar las consideraciones que desde el territorio y su ordenamiento han de hacerse con respecto a las relaciones que desde allí se establecen con la contaminación ambiental, del ruido y con la visiva.

En ese sentido es posible que la introducción de la red de ciclorutas, cubriendo todo el entorno urbano, sea un elemento necesario para alcanzar un mejoramiento general del medio ambiente y para contribuir a la modernización de la vida ciudadana, pero su sólo diseño y construcción son a todas luces insuficientes pues ignoran la enorme complejidad que en el espacio de la ciudad introduce, no sólo teniendo en cuenta que las solas vías para las bicicletas no garantizan su uso -acá, evidentemente, nos encontramos ante un reto cultural que bien vale la pena emprender- sino, y especialmente, considerando la forma como los bogotanos entendemos y desarrollamos la relación con los vehículos que nos permiten la movilidad. En Bogotá, ciertamente estamos lejos de convertir a la capital en un “hábitat natural de la bicicleta”.

En efecto, “[i]nnovar el navío es ya innovar *el naufrago*; inventar la máquina de vapor, la locomotora, es, además, inventar el *descarrilamiento*, la catástrofe ferroviaria. Lo mismo con la aviación naciente, los aeroplanos que innovan *el choque* contra el suelo, la catástrofe aérea. Sin hablar del automóvil y la *colisión en serie* a gran velocidad... Cada período de la evolución técnica aporta, con su equipo de instrumentos, máquinas, la aparición de accidentes específicos, reveladores ‘en negativo’ de los esfuerzos del pensamiento científico”.¹⁹

Las ciclorutas, pues, no son una simple cuestión de “talar árboles y construir caminos para las bicicletas”. La complejidad del desarrollo urbano está lejos de ser una sumatoria de actividades y de construcciones y exige del urbanismo mucho más que la ampliación del territorio para que las mismas quepan. Cada nuevo reconocimiento, esto es, institucionalización, de las formas en las cuales la vida urbana se va materializando y de los requerimientos que, en consecuencia, van surgiendo, le plantean al urbanismo, a las ciencias y a las artes, a la cultura y a la política terrenos de cuestionamiento y necesidades de transformación de sus marcos epistemológicos.

¹⁹ Véase : Virilio, Paul (1997) **Un paisaje de acontecimientos** (El museo del accidente), PAÍDOS, Buenos Aires, Argentina. Pp. 117.

El POT tendría que asumir esta idea de manera profunda para comprender que a Bogotá no sólo le faltan Metro y Transmilenio, parques y ciclorutas sino, y fundamentalmente, la construcción de una forma de pensarla como metrópoli del siglo XXI y la dotación de un nuevo estatuto urbano que le permita interpretar las complejidades ambientales, culturales, sociales, económicas y políticas que condicionan su sostenibilidad en el mundo del tercer milenio.

2.4. La minimización de los riesgos naturales : la marginación de la sostenibilidad.

De no hacerlo así se condenará a Bogotá a no poder percibir, tampoco, sus elementos tradicionales y sus componentes naturales de las maneras nuevas como la ciencia y la cultura han venido descubriendo que deben (tienen que) estudiarse y analizarse, para atender la complejidad que para la vida individual y colectiva ellos, en sus desenvolvimientos, se pueden convertir.

Como lo plantean algunas vertientes de la sociología contemporánea, cada vez va siendo más clara la complejidad de la relaciones entre la sociedad y la naturaleza y se va evidenciando, como lo mencionamos al principio de estas páginas, la inevitabilidad de hacernos conscientes y, en consecuencia, de asumir responsablemente las tareas que atender esos descubrimientos nos acarrearán : *“la naturaleza ya no puede ser pensada sin la sociedad y la sociedad ya no puede ser pensada sin la naturaleza.”*²⁰

En ese ámbito y concretamente en la búsqueda de la sostenibilidad ambiental, para las ciudades contemporáneas es de vital importancia el conocimiento (además de los que acarrea los aportes desde la tecnología y la ciencia) de los riesgos que entraña la misma naturaleza, en los cuales hay que resaltar aquellos que devienen como resultado de las maneras como hemos atendido su tratamiento y/o como la hemos ocupado.

En ese contexto, el POT presenta lo que puede considerarse un cuarto ámbito de preocupación, por la manera insuficiente como fue abordada y se le dio respuesta a la temática de las amenazas y riesgos por inundación y remoción que pesan sobre Bogotá. A pesar de que debemos asumir que detrás del trabajo desarrollado por el DAPD existe un enorme soporte investigativo y analítico sobre la vulnerabilidad de Bogotá y la Sabana, lo visto en el DTS (41-45) deja la idea de una enorme simplificación de todo ese bagaje y, por tanto, la sensación de que no se consideró, en el rango de trascendencia que para la vida ciudadana tiene, un aspecto que cada vez es más esencial para la vida individual y colectiva futura, como es el de los riesgos naturales y los producidos por la acción antrópica.

En efecto, si como lo afirma el mismo Documento más adelante : “[e]l río Bogotá, su ronda hidráulica, su zona de manejo y preservación ambiental, y las áreas aluviales de manejo especial, conforman el principal eje integrador de la Estructura Ecológica Principal en el ámbito regional... y el Río Tunjuelo, (en tanto es) el mayor de los corredores ecológicos, conecta las áreas rurales de la cuenca del Tunjuelo y las áreas protegidas de la misma

²⁰ Véase: Beck, Ulrich (1998 ; original en alemán de 1986) **La sociedad del Riesgo** Hacia una nueva modernidad, Ediciones Paidós, Barcelona, España. Pp.89.

cuenca y del Sumapaz con la estructura Ecológica principal...” (DTS ;240) entonces el sentido del riesgo que se cierne sobre la urbe es mucho mayor que el de una simple “Amenaza por inundación”.

Especialmente para la Planeación contemporánea, entendida como una manera de construirle horizontes de futuro a la ciudad, es claro que se deben desentrañar las consecuencias políticas que tiene el mayor o menor énfasis que se le de a una misma información, el relieve de la significación que se le otorgue a un hecho o fenómeno.

Tanto en el borde oriental del Río Bogotá como al rededor del Tunjuelito viven cientos de miles de seres humanos cuya vida se pone en riesgo y cuyo patrimonio económico es amenazado de ruina cada vez que esas fuentes de agua se desbordan : esa es la escala del problema que la Planeación, y concretamente el POT, tiene que abordar y a la cual se deben referenciar las políticas de prevención que han debido diseñarse.

Si a lo anterior le agregamos la situación creada por la “Amenaza por remoción en masa” en la cual “... los estudios de zonificación de amenaza,... han identificado cerca de 450 zonas urbanas afectadas por fenómenos de remoción en masa y alrededor de 200 escarpes, localizados en áreas de canteras consideradas como zonas potencialmente inestables ; (los cuales) si bien afectan áreas pequeñas (máximo una o dos manzanas), ocasionan grandes daños...” (DTS ;43) tendremos un panorama potenciado del riesgo, tanto por inundación como por remoción, que afecta a una gran parte de la población de bajos ingresos de la Capital : “tanto si llueve como si hace verano” los capitalinos pobres capitalinos viven en constante peligro.

Panorama que mirado desde el requerimiento sostenible y como consecuencia del conocimiento del volumen de población que asecha y de las incidencias que tiene en el orden estructural económico y, además, de su ubicación en la Estructura Ecológica Principal, pues va desde Lo Cerros Orientales hasta el Río Bogotá, tendría que haber generado un cambio radical de actitud de la Planeación y del Urbanismo frente al riesgo “natural” en la vida urbana de la Capital, para superar la limitada significación que se le reconoce actualmente y que reduce tremendamente la calidad de vida en Bogotá.

No fue así. En cambio de una Política potente y moderna -que diera cuenta del atraso enorme que tenemos en Colombia para comprender el sentido del riesgo que implica la construcción y utilización del hábitat urbano en la inevitable complejización de la vida ciudadina contemporánea, especialmente en sociedades como la nuestra- en el marco de la “Política para la sostenibilidad del desarrollo ambiental y económico”, sólo aparece la formulación de unas cuantas “orientaciones” de diversa índole pero que apenas pretenden “disminuir” o “mitigar” el riesgo ; “controlar la amenaza, proteger, reforzar y/o relocalizar los elementos bajo riesgo” o “que las empresas industriales realicen los estudios de identificación y evaluación de amenazas, vulnerabilidad y el análisis de riesgo tecnológico.” (DTS ;173).

Esta misma actitud timorata acompaña al plan a la hora de formular, dentro de la definición de las Decisiones Básicas del Modelo (DTS ; 320 y ss.), las “Acciones y medidas para las áreas sujetas a Amenazas y Riesgos” (DTS ; 324 y ss.) con lo cual todo lo que allí se

dispone apenas alcanza para pretender “mitigar tales amenazas y riesgos”. Aparte de enunciar las “[p]olíticas para la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo” lo que se anuncia son “[m]edidas estructurales para mitigar el desbordamiento de los Ríos Bogotá y Tunjuelito” y “el riesgo en las zonas de explotación minera”. (DTS ; 326 y 327)

Esta desproporción entre el tamaño y la significación de una problemática tan importante para la Planeación Urbana y la minimización que se hace de sus “soluciones”, a mi juicio, sólo puede encontrar una explicación, discutible pero “lógica”, en la persistencia y preeminencia (¿consciente o inconsciente? aún no se podría responder) de una ideología premoderna -simplista, corta de miras (en el tiempo y en el espacio), rentista e inmediateista- en los ámbitos de reflexión y de decisión institucional sobre lo que debe significar una metrópoli : Bogotá, en el contexto contemporáneo. Ideología cuya dominación debilita tremendamente cualquier posibilidad de que la Capital pueda asomarse siquiera a mirar su futuro en términos de sostenibilidad o de cualquier otra dimensión compleja de la existencia en este inicio de milenio.

2.5. La segregación del Río Bogotá y el bloqueo a la sostenibilidad.

Ahora bien, esa actitud minimizadora -de la significación de hechos y fenómenos de gran contundencia pero que apenas se perciben incidiendo sobre los sectores más pobres de la población o de aquellos cuyo efecto económico no salta de inmediato- funciona en el orden institucional como el marco de legitimación de la exacerbación de la tendencia a la exclusión, a la segregación socio-espacial, que todavía es preeminente en la definición de los destinos de Bogotá.

Preeminente y muy potente.

En efecto, en una primera instancia, la actitud segregante sólo deja ver que excluye a los sectores pobres y tiende a estigmatizar a los pobladores que llegan de otras regiones -en dos palabras : al otro- de la definición y usufructo de la producción de la ciudad. Pero en la realidad extiende su incidencia hasta estigmatizar temas, ítems y problemáticas (como ésta de los riesgos que acabamos de reseñar) e influenciar la exclusión, de los marcos de consideración y reflexión, de aspectos esenciales de la vida de la ciudad a los cuales o no percibe como valiosos o rentables o no puede manejar con los parámetros simplistas y violentos que soportan la vigencia de la segregación.

En gran medida, la vigencia de la segregación, y del tremendo peso (ideológico y político) que tiene en los procesos y espacios de la toma de decisiones distritales, no solo ha impedido que surjan proyectos de ciudad al rededor de los cuales se pueda agrupar al conjunto de la ciudadanía²¹ sino que tampoco ha permitido que se pueda construir y desarrollar una visión integral, moderna y sostenible de la ciudad porque durante todo el

²¹ Siempre se piensa en términos no solo de los estratos sino que los programas o proyectos, al dirigirse a determinados puntos cardinales llevan consigo una enorme carga de discriminación social.

siglo XX, y en los momentos particulares de desarrollo de la planeación, ha dejado por fuera el peso y la determinación que en ella tienen aspectos y elementos que por su propia naturaleza, al desplegarse, cubren irremisiblemente al conjunto del territorio urbano y regional.

Aunque no es el único, el ámbito medioambiental puede ilustrar con lujo de detalles no sólo la eficacia que tiene la actitud segregante (que, al mismo tiempo y por el mismo movimiento se soporta en, y reproduce a, la estructura espacial citadina) mirada en estos términos como componente de la política en la ciudad, sino las tremendas consecuencias que ella acarrea para la sostenibilidad del desarrollo de la urbe capitalina²²

La estructura urbana actual de Bogotá -incluido en ella, especialmente, el imaginario creado por la existencia y funcionamiento de las “piezas urbanas”- está soportada básicamente en la exclusión, esto es, en la segregación, que en la historia de la planeación urbana de la Capital se ha ejercido sobre el Río Bogotá y todo el sistema hídrico del cual él es el elemento central.

Ese desconocimiento sistemático del Río y de su cuenca, esa reticencia a reconocerlos como estructura central y fundamental del desarrollo de la ciudad y de la región y su consecuente y necesario deterioro²³ se soportan, en lo esencial, en la imposibilidad de que su consideración y tratamiento pudiera hacerse de manera segregante. En efecto, no se puede utilizar el Río solo para una parte de la población ; ni para un sector en especial ; ni se puede encerrar o cercar para que entren a él solo algunos sectores privilegiados ; tampoco, por supuesto, tiene el menor sentido descontaminarlo a pedazos. Como no sirve para profundizar la segregación ni material ni ideológica entonces se le ignora todo.

Desafortunadamente, esa actitud no se transforma de manera radical en el POT sino que se prolonga, aunque de manera sutil. De un lado, declara al Río como el “Eje Integrador de la Estructura Ecológica Principal” (PAA ; 23) pero sin montar nada definitivo ni para la estructura urbana ni para el funcionamiento espacial de la ciudad futura, pues sigue considerándolo ajeno a la configuración de la urbe, apenas lo reconoce como “Borde”, como “límite occidental” y “frontera” con la Sabana y los municipios vecinos. Y del otro, mantiene una actitud negativa frente al mismo (finalmente el Río, es la verdad, “tiene” muchos problemas) al diseñar programas y proyectos que de manera sectorial tratarían de solucionar todas “sus” inconvenientes, deficiencias y problemáticas : sus amenazas de inundación y de desborde con los jarillones ; su contaminación con el tratamiento de sus aguas y las de algunos de sus afluentes y humedales y con la racionalización de los alcantarillados, etc. Incluso le reconoce su aptitud para sostener algunos desarrollos de “recreación pasiva” pero nunca se decide a reconocerlo como estructural real de la ciudad del siglo XXI.

²² El grado de contaminación ambiental de Bogotá empieza a ser insostenible -pero “todavía se aguanta.”

²³ Deterioro que no se circunscribe sólo a los enormes grados de contaminación que ahora ostenta el Río sino que se extiende al ámbito de los imaginarios colectivos, pues en Bogotá la gente asocia las corrientes de agua con excrecencias, suciedad, basura, cañerías, desagües, etc.

En un mundo que cada vez se caracteriza por la fijación de la sostenibilidad como el horizonte determinante de los proyectos de sociedad de cada uno de los países, la persistencia de la actitud reticente a la asimilación del Río como la base fundamental de su desarrollo resulta fatal para Bogotá. No sólo porque aísla a la Capital de un movimiento global y la deja sin posibilidades de re-conocerse y transformarse por la vía de la inteligencia y la imaginación sino porque el aislamiento del Río contribuye a profundizar el deterioro de las condiciones de vida de millones y millones de sus ciudadanos.

3. LOS RÍOS: SOPORTES DE LA REFUNDACIÓN SOSTENIBLE DE BOGOTÁ.

Con todo, existen posibilidades de que Bogotá pueda refundarse, en un sentido moderno, en la perspectiva sostenible. Sólo tenemos que crear las transformaciones ideológicas y políticas que nos permitan leer la estructura y las posibilidades de la Sabana y las de la Ciudad desde una perspectiva ambiental, democrática y eficiente, rompiendo con las estructuras y formas de interpretación de la vida ciudadana y de las relaciones con Bogotá que han liderado y mantenido el proceso que la han llevado a la angustiosa situación que ahora presenta. En seguida bosquejamos una primera escritura de ese rompimiento.

Un elemento (si no el más) fundamental para cualquier perspectiva sostenible en el desarrollo de la Capital es, sin duda, el Río Bogotá, pues es “por naturaleza” el Eje Integrador de la Estructura Ecológica Principal (como lo reconoce el mismo POT : Art. 38, Subcapítulo 4 : Area de Manejo Especial del Valle Aluvial del Río Bogotá ; PAA ; 23).

Sin embargo, su trascendencia ecológica, ambiental, social y sostenible, en un proyecto de re-creación de la Ciudad-Región como el que se requiere para la Sabana, no puede estar limitada a reconocerlo apenas como el integrador ecológico “del territorio distrital a la región” y como articulador de esa estructura a nivel local en los planes parciales (PAA ; Art. 39 y 40). Su importancia no se reduce a la consideración de su funcionalidad en la integración necesaria con el orden regional y en el soporte ecológico de los tratamientos parciales ya sea de algunos sectores de la ciudad o de los municipios vecinos.

El POT, y cualquier otro ejercicio serio de planeación, tendría que reconocerlo como el elemento fundamental -claro, en términos naturales, de toda la región de la Sabana pero, especialmente- de la Ciudad de Bogotá. Es necesario que se reconozca el hecho de que es su relación con Bogotá -en tanto que construcción demográfica, socio-histórica y ambiental- lo que le da su trascendencia actual al Río y no al revés: el Río Bogotá hace mucho tiempo dejó de ser una entidad por si mismo -por su “origen natural”- para pasar a hacer parte constitutiva e indisoluble de una enorme complejidad espacial : histórica, económica, social y política que tiene su epicentro geográfico-regional, para bien y/o para mal, en la metrópoli bogotana. Como lo muestra la sociología contemporánea : *“la naturaleza ya no puede ser pensada sin la sociedad y la sociedad ya no puede ser pensada sin la naturaleza ... A finales del siglo XX. La <<naturaleza>> no está ni dada ni asignada, sino que se ha convertido en un producto histórico, en el equipamiento interior del mundo civilizatorio destruido o amenazado en las condiciones naturales de su reproducción.”* (Beck, U. ; 89)

En efecto, a menos que una hecatombe o la estupidez nuestra los destruya, Bogotá es lo más trascendental que como obra humana ha pasado y pasará en la Sabana y el Río es, con los Cerros, lo más contundente y significativo que en términos de complejidad natural la constituye y, por su conjunción, toda la cuenca hidrográfica que tiene al Río Bogotá como su centro está directamente articulada a -y determinada por- la ciudad, ahora y hacia el futuro y, por ello, cualquier consideración que se haga sobre y desde dicha cuenca o de sus partes tiene, por fuerza, que hacerse en torno a este hecho histórico contundente. De la misma manera que cualquier cosa que vaya a ser Bogotá en el porvenir, en tanto que proyecto de sociedad, tendrá a esa estructura ecológica como protagonista determinante.

Y en términos de la sostenibilidad ambiental para la Capital, ello tiene que implicar la construcción de un marco en el cual se dé de manera consciente y comprometida la redefinición de la relación compleja y conflictiva que existe (que siempre existirá) entre la Estructura Ecológica Principal y, particularmente, su Eje Fundamental : el Río Bogotá y su cuenca hídrica, **con la ciudad construida y con su gente : su sociedad**, y formular, sobre lo edificado, sobre esa portentosa morfología levantada sobre la Sabana, y sobre el avance cultural urbano y ciudadano, político, social y económico otro proyecto de ciudad diferente del que hasta ahora rige.

En ese sentido, una mirada autocrítica de la planeación habría permitido pensar que dado que la ciudad se desparramó sobre la Sabana viniendo desde los Cerros y enviando a través de la estructura hídrica todas sus excrescencias hacia el Río -el desconocido, el gran excluido de los proyectos de ciudad que han prevalecido- hasta convertirlo en una inmensa cloaca y deteriorando la existencia de toda la ciudadanía pero especialmente -por la preeminencia de la segregación ancestral que informó la formación de esta urbe- la de cientos de miles de sus ciudadanos más pobres, de lo que se trataría ahora es de recoger esa ciudad construida y en un movimiento radical (esto es, total) asumir su soporte en el Río y regresarse a reordenar todo su tejido y sus relaciones sociales, ambientales y culturales para construir un poderoso soporte de sostenibilidad ambiental pero también, y sobretodo, integral.

Para desarrollar esta idea basta reconocer un hecho simple pero contundente : que el Río Bogotá, ya y desde hace mucho tiempo, hace parte constitutiva de la Ciudad. Este reconocimiento, sin embargo, implica también el inicio y el desarrollo sistemático de un proceso de revolución cultural : la transformación de un imaginario que siempre ubicó a este sistema hídrico por fuera (esto es, lo excluyó) de Bogotá, tanto en el aspecto físico como en lo ideológico, para empezar a entender y a asumir que Bogotá no termina en el borde oriental del Río sino que, al contrario, empieza desde su orilla Occidental

Este reconocimiento se constituye en un soporte fundamental y verdadero de las reales posibilidades de estructurar a Bogotá en una perspectiva sostenible (en término contemporáneos) pues permitiría atacar de manera radical, también integral, las deficiencias fundamentales del modelo de desarrollo urbano prevaleciente hasta hoy : **en primer lugar, abocar de manera seria la cuestión ambiental; en segundo término, afrontar en el mismo programa anterior la inclusión de los sectores populares en el proyecto de ciudad y, finalmente, enfrentar la reconstitución de su base económica con base en**

una lectura integrada de los principales macro proyectos de escala metropolitana con los cuales cuenta la ciudad.

Llevar hacia adelante esta propuesta, por supuesto, implica dar un viraje político definitivo y romper efectivamente con los supuestos teóricos y metodológicos que han soportado, por igual, a todos los planes anteriores -representados, como lo dice el DTS, en los Acuerdos 7 de 1979 y el 6 de 1990- y que, en el fondo, también parecen soportar al POT del 2000.

Reconocer, en últimas, que lo planteado y soportado por aquellos acuerdos no sólo adolecía de algunas “limitaciones” sino que, en lo fundamental, su vigencia mantiene a la ciudad en la situación insostenible que ahora presenta : que las falencias son estructurales, de su concepción de la ciudad, y no sólo de intensidad o de grado. Que no es, por ejemplo, que se necesiten más “Piezas” (seis -o diez o veinte- en lugar de tres) que las planteadas por esas disposiciones sino que el problema radica en lo que ideológica y físicamente ellas, “Las Piezas Urbanas”, sostienen como concepto en términos de la segregación de la urbe capitalina.

En ese marco, efectivamente crítico con la planeación anterior, habría quedado claro cómo su soporte conceptual está agotado para atender los requerimientos ambientales, económicos y sociales que levanta ya esta metrópoli del siglo XXI que es Bogotá.

En lugar de seguir sosteniendo, como también lo hacen los dos Acuerdos “criticados”, que el Centro Metropolitano “[e]s la pieza urbana a la cual el modelo le reconoce su actual carácter de área principal de la ciudad (...) por reunir los espacios de más alta representatividad” (Art. 114, PAA) -cuestiones que son ciertas, a pesar de que, por otro lado, lo que ella hace de manera contundente es sostener, en la práctica y sobretodo en el imaginario, la existencia de dos Bogotá : la del Norte y la del Sur- mientras que la Pieza Urbana Borde Occidental, para el POT apenas “...configura el espacio de **transición entre la superficie urbanizada de Santa Fe de Bogotá y los municipios al occidente** del Río Bogotá.” (Art. 128, PAA) cuando con sus cientos de miles de hombres y mujeres ese “Borde” alberga no sólo uno de los conglomerados de población más grandes **de la urbe** sino que allí se encuentran obras y proyectos de escala metropolitana de la talla del Aeropuerto El Dorado (que queda allí y no sólo “se une” por la 26 al Centro), Corabastos, la Zona Franca, las avenidas Ciudad de Cali y la prolongación de las Américas, la primera Línea del Metro y varias de sus estaciones (que no se puede borrar del proyecto de Ciudad porque el Gobierno Nacional actual haya negado su compromiso de financiación), varios parques y la localización del importante Proyecto de Desmarginalización y el determinante Plan de Descontaminación del Río Bogotá.

Si se hubiese dado el viraje político que la Planeación hoy necesita, esta desproporcionada (enojosa y necia) equivocación habría sido evidente y, además, se habría podido reconocer que el Río Bogotá y sus humedales y sus afluentes, y Engativá y el Tintal, y Kennedy y Fontibón, **son ya Bogotá : que hacen parte constitutiva “de la superficie urbanizada de Santa Fe de Bogotá”** y que no son, simplemente, obstáculos que se atraviesan para perturbar el “acceso a la ciudad desde las regiones”, para optimizar el cual hay que

proponerse, como “objetivo del ordenamiento”, atravesar este “Borde” “mediante la configuración y dotación de los corredores²⁴ de entrada” (PAA, numeral 5 del Art. 5).

Este cambio en los parámetros de interpretación es uno de los virajes políticos, culturales y técnicos que es indispensable dar para lograr copar con los requerimientos que plantean, hoy por hoy, en todo el mundo, tanto la problemática ambiental como la necesidad de abocar la sostenibilidad del desarrollo urbano y regional.

Y que habría podido sustentar la formulación de un, efectivamente, Nuevo Proyecto de Ciudad para Bogotá en el siglo XXI soportado -en lugar de sobre el “Siete” conformado en “el Centro Tradicional dentro del cual se localiza el centro histórico, con dos proyecciones lineales : la ciudad central hacia el norte y el eje occidental hacia la Sabana...” (PAA, Art.115)- sobre una L ambiental configurada por los Ríos Bogotá y Tunjuelito la cual soportaría la reconstitución sostenible de Bogotá, en un movimiento de reconfiguración de Ciudad que, partiendo del sur-occidente de la actual morfología urbana, iría restituyendo críticamente, hacia el norte y hacia los Cerros, la historia de formación de una de las mayores metrópolis latinoamericanas y superando -mediante la inclusión política y cultural de la mayoría de su población en la interpretación, discusión, diseño, ejecución y disfrute de la producción de la Ciudad- sus tres mayores amenazas para su sostenibilidad : la segregación socio-espacial, su debilidad ambiental, y su atraso económico.

4. A MANERA DE CONCLUSIÓN: EL RETO QUE NO SE ASUMIÓ.

Como queda claro, en términos de una perspectiva de sostenibilidad, lo planteado hasta aquí lleva al reconocimiento de la escala trascendental que para la Planeación Urbana (también desde luego para la política, para la economía y para la cultura) adquiriría el reto -tremendo pero también fascinante- de dotar a Bogotá de un Plan de Ordenamiento Territorial para sus próximos diez años.

Especialmente si, por otro lado, a ello le agregamos el hecho de que con el POT o, mejor, con el entorno institucional que lo determinaba -el cumplimiento del a Ley 388 de 1997- se le introducen requerimientos inéditos al ejercicio tradicional de esa profesión. En el orden político, se le exige someterse a un proceso de examen y discusión democrática con “los pobladores y sus organizaciones”²⁵ y, en el teleológico, se le imponen como objetivos, de un lado, “...el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes...” , “...la preservación y defensa del patrimonio ecológico...” y “...la protección del medio ambiente y la prevención de desastres...” y, del otro, uno : el lo., de carácter eminentemente de revisión crítica, y autocrítica, pues busca “[a]rmonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9a. de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema nacional Ambiental”.

²⁴ Es imposible evitar una amarga y chocante reminiscencia del “Corredor” que unía a Berlín con la parte “libre” de Alemania Occidental, durante la época de la Guerra fría.

²⁵ Artículo 4o. de la Ley de Desarrollo Territorial, No. 388 de 1997.

Como se puede ver, a nivel nacional, con los POT no se trataba (no se trata), simplemente, de hacer un trabajo de planeación, más o menos, de rutina -para “corregir” los problemas o deficiencias que presentan ahora las urbes como resultado de “errores cometidos en el pasado”- sino de abocar la tarea **de refundar la disciplina misma para inaugurar otra forma de relacionarse con su objeto : la ciudad** -en su escala metropolitana y en las relaciones con la región y su entorno ecológico- y con la gente, formulando verdaderos proyectos de futuro para las urbes actuales y saldando cuentas con las formas tradicionales de planificación que en muchas formas tienen responsabilidades enormes en la manera como la ciudad colombiana ha sido construida hasta ahora.

En otras palabras, con la Ley 388 del 97, la institucionalidad colombiana²⁶ brindó la oportunidad para que la Planeación (urbana y regional), por primera vez en su historia, pudiera asumir un papel de liderazgo técnico (también político y cultural) en la responsabilidad de dotar a la ciudad con herramientas potentes que le permitan superar de manera radical las grandes falencias estructurales sobre las cuales está montada y construida la pobre espacialidad urbana colombiana : en primer lugar, **la exclusión** de la gran mayoría de sus ciudadanos y ciudadanas de los ámbitos de reflexión, diseño, construcción y usufructo de lo que las urbes producen -de donde proviene su incapacidad para formularse al rededor de proyectos de ciudad (y de sociedad) ; en segundo término, **la ignorancia de lo ambiental**, producto de su incapacidad para asumir la complejidad del hecho urbano mismo y de su relación con la naturaleza, de donde procede la incapacidad de asumir las perspectivas integral y estratégica y, por tanto, de construirse en términos de sostenibilidad y, finalmente, los enormes **atraso y pequeñez de su estructura y funcionamiento de su economía**.

En términos institucionales, pues, se explicitaba el requerimiento de la reconstitución disciplinar y en ese emplazamiento se indicaba el peso específico enorme que debe tener la componente ambiental como soporte de la formulación estratégica de nuestras urbes hacia el futuro : de su sostenibilidad.

En ese marco, para el caso de Bogotá, evidentemente, se trataba (de nuevo, todavía se trata) en lo esencial, de asumir que la ciudad actual es un hecho consolidado a nivel físico pero que, dada su dimensión existencial como continente referencial de la vida individual y colectiva de la sociedad colombiana hacia el futuro, tenía (tiene) que ser dotada con referentes y horizontes políticos, culturales, sociales, cognoscitivos y procedimentales que le permitan repensarse y redefinirse y, en consecuencia, reconstituirse como complejidad socio-espacial del siglo XXI, no sólo “corrigiendo”, “mejorando” o “completando las limitaciones” de las intervenciones anteriores sino superando las concepciones y prácticas antidemocráticas, arbitrarias e inciertas que signaron su construcción y que la convirtieron en el entorno insuficiente, inequitativo, depredador e insostenible que ahora la caracteriza.

²⁶ Recogiendo, en gran medida, los avances político-culturales que ha producido el proceso llevado a cabo por la población colombiana, en su autoconstitución como sociedad civil, en términos del reconocimiento de la importancia social-histórica que tiene la ciudad contemporánea y de la consolidación de la ciudadanía como soporte de actuación individual y colectiva.

Por la forma como se definió el POT todo ello queda, todavía, como un desafío cultural y político que la ciudadanía tienen que afrontar.

Bogotá, Mayo del 2001.