

## **EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO CAPITAL**

JUAN CARLOS DEL CASTILLO

Arquitecto. Ex Asesor del Departamento  
Administrativo de Planeación Distrital  
*Disertación en los "Martes del Planetario",  
primer semestre de 2000, evento organizado  
por la Sociedad Geográfica de Colombia*

**C**omo señaló acertadamente el doctor Alberto Mendoza, Bogotá hizo un cambio importante cuando inició la discusión y la elaboración del Plan de Ordenamiento para el Distrito Capital. Voy a comenzar explicando en qué consistió ese cambio, porque es el punto de referencia para entender cuál ha sido la valiosa experiencia de Bogotá en esta materia. Por el contexto y por las circunstancias que se han presentado en su elaboración.

Sabemos que es la primera vez que en el país se abordan de frente los problemas territoriales. Es la primera vez que desde las ciudades colombianas se intenta este ejercicio y el cambio fundamental que Bogotá trató de iniciar fue el de cerrar un período anterior, que no fue exitoso, en la planeación y en la conducción de la ciudad.

No fue exitoso porque el tema fundamental en las últimas dos décadas fue el de examinar y proponer los códigos urbanísticos y los códigos de construcción que regulaban las actuaciones de los particulares en los predios individuales. Durante veinte años se discutió, con mucha intensidad, cuál era el aprovechamiento que se debía otorgar a los predios privados y cuáles eran las condiciones para que los actores privados y los promotores hicieran las actuaciones urbanísticas y territoriales en la ciudad. No es que el tema sea irrelevante, lo que pasa es que los temas del desarrollo urbano y territorial no se agotan en el problema de reglamentar lo que se puede hacer en los predios privados y qué pueden hacer los actores, individualmente considerados, sobre la ciudad.

El capítulo que se cierra es el de la evasión de la ciudad y se pasa al de la reflexión de los problemas públicos. Bogotá se había retirado de discutir los temas que hacen alusión directa a la función pública. El giro que se ha propuesto en este plan de ordenamiento es volver a colocar sobre la mesa, como tema fundamental, la administración pública y la función pública. Los temas fundamentales que habíamos estado dejando al garete y que habían conducido a la ciudad a una situación dificultosa. Ese cambio no ha sido fácil y ha costado esfuerzo. Los resultados han generado un debate profundo.

Ese debate es saludable porque por fin volvimos a pensar y a discutir cuál es el futuro de la ciudad a largo plazo. Aquí naturalmente nos hemos encontrado con diferentes opiniones, enfoques y concepciones. Se han identificado una serie de problemas y oportunidades para la ciudad, unos con mayor claridad que otros. Algunos temas se han podido madurar otros no se tienen suficientemente identificados, diagnosticados ni resueltos.

Se ha constatado que al abordar el tema del ordenamiento del territorio diversos enfoques y diversas demandas aparecen y se han planteado como temas fundamentales del proceso de ordenamiento del Distrito Capital. Es decir, la ciudad tenía acumuladas una serie de demandas y problemas sin resolver. Hay dificultades en cómo concebir la ciudad y cómo encontrar los horizontes al futuro, que naturalmente han provocado una discusión intensa sobre las alternativas que se planteen.

Aquí se presentan las ideas básicas del Plan de Ordenamiento en un contexto particular; el del debate que ha generado la propuesta de la administración distrital. Es la mejor manera de ir asimilando los problemas que están en discusión. No se va a presentar la argumentación con la cual se construyó, se presentan las ideas síntesis que propone el Plan de Ordenamiento y se contrastan con las críticas que se han venido dando en diferentes sectores ciudadanos.

Presentado el plan en este momento en el Concejo de Bogotá y habiendo pasado por la fase de la evaluación ambiental existe un contexto muy claro desde el punto de vista de las opiniones que apoyan los planteamientos del Plan o las opiniones que lo controvierten.

Las críticas y objeciones más importantes que se han hecho al POT, se centran en el enfoque dado a cuatro aspectos:

1. Al enfoque ambiental.
2. Al enfoque del desarrollo social.
3. Al enfoque regional.
4. Al proceso de participación.

## **CRÍTICA AL ENFOQUE AMBIENTAL**

Se señala que el POT del Distrito es promotor de una ciudad expansiva y colonizadora en la región de la Sabana. La crítica se plantea sobre dos argumentos principales:

- a. El que se refiere al crecimiento demográfico; inicialmente había desacuerdo con las proyecciones del crecimiento poblacional calculadas para los próximos diez años y se planteó que la ciudad no debía asumir esa expectativa de crecimiento;
- b. Lo que se refiere a la demanda de suelo para el desarrollo de la ciudad en la próxima década. Se afirmó que el crecimiento de la ciudad iba a aumentar los impactos sobre el entorno natural y la región.

Fundamentalmente los argumentos apuntan a que el POT debe aportar una estrategia central de contracción de la ciudad desde el punto de vista demográfico y de crecimiento físico, también de las actividades y las funciones que la ciudad desarrolla. Porque Bogotá ya copó el umbral máximo tolerado de la región y el territorio y resulta negativo su crecimiento.

Este aspecto crítico se analizó con mucho cuidado. Se examinaron los estudios que soportaron la argumentación y hay que decir que el equipo de formulación del POT del Distrito no encontró solidez

suficiente para asumir que la región de la Sabana llegó a su umbral crítico, o las opiniones más radicales en el sentido de que se superó ese umbral.

La convicción que hay es que ese diagnóstico hay que volverlo a examinar. Las razones básicas son las siguientes: Se plantea que la capacidad de carga de la Sabana, así denominan los ambientalistas este fenómeno, se copó, está saturada y el indicador de esa situación es la oferta hídrica. Esta es una argumentación que se ha planteado de tiempo atrás, señalando que la cantidad de población localizada en Bogotá ya colocó en situación crítica la disponibilidad de agua para la ciudad y la región. Cuando se examinaron los estudios hechos por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, no se encontró la solidez necesaria para aceptar el argumento plenamente. Dichos estudios aportan cifras no controvertidas por estudio similar y plantean que hoy se está en capacidad de dar suministro de 25 m<sup>3</sup>/segundo, y que Bogotá y los diez municipios que están atendidos consumen 14.9 m<sup>3</sup>/segundo. Esto indica que hay margen y que sólo hasta el 2010 habría que pensar en un ensanche para proporcionar agua a Bogotá y probablemente, tendría que hacerse en el sistema Chingaza.

Este punto es muy importante clarificarlo y empezar a ponerlo de manera clara en la discusión porque se contaminó con confusos recursos polémicos para sostener una u otra posición. En algunos foros se oye la argumentación de que Bogotá está produciendo trasvases de cuencas, incluso se habla del trasvase de agua de la zona de Sumapaz y de posibles conflictos con un país limítrofe, es una discusión cordial que tenemos con el doctor Alberto Mendoza.

Lo que hasta ahora se tiene claro, según las evaluaciones que se han hecho sobre la materia, es que Sumapaz no está ni se tiene proyectado en el corto plazo en las ofertas de agua; ni siquiera se ha podido comenzar el estudio ambiental sobre la factibilidad de captar agua de esa cuenca, incluso por razones de orden público; quienes están encargados de hacer el estudio ambiental, no han podido entrar.

Otro argumento sobre el límite de la capacidad de carga de la Sabana, fue el agotamiento de los suelos de una altísima calidad agrológica. Revisando las investigaciones que se han hecho sobre el tema, se obtuvieron unos resultados que hicieron necesario revisar y precisar cifras, porque la ocupación de las 154 mil hectáreas planas plantean otra cosa. En usos urbanos Bogotá ocupa 30 mil hectáreas que corresponden al 19% de la superficie de ese suelo. Los estudios de Gustavo Montañez y de la Universidad Nacional sobre el tema, señalaron que lo que está ocurriendo con los suelos de la Sabana es que el 90% de esos suelos han sido transformados de ecosistemas en agrosistemas, es decir, pastizales, pero naturalmente el 90% de esa pradización no es generada por el desarrollo de Bogotá, la ciudad no ha hecho un antejardín de esas dimensiones. Parece ser que el hato lechero de la Sabana habría inducido la situación y tampoco es así.

Este tema entonces hay que volverlo a revisar porque también se recalzó la pavimentación de la Sabana, la extensión inusitada de los usos urbanos y al revisar aerofotográficamente la región no se observa ese fenómeno. Estos análisis han llevado a una nueva discusión y a la revisión de esos temas, es necesario establecer, con toda claridad, cuál es la situación y la perspectiva de desarrollo de la Sabana.

Un avance sobre el tema de inviabilidad es que se logró el acuerdo sobre las perspectivas del crecimiento demográfico. Inicialmente se objetó la cifra de 1.800.000 nuevos habitantes al finalizar esta década, año 2010, pues no tenía sustento. Se hizo una revisión con los demógrafos que han hecho esa serie de estudios y hasta ahora no se ha discutido ni controvertido esa proyección demográfica. Hay una discusión de fondo en el sentido que la población al año 2010 habrá crecido en proporción equivalente a la de la ciudad de Medellín hoy. ¿Bogotá tiene la posibilidad de recibir esa población? ¿La región tiene la posibilidad de recibir esa población? ¿Cómo se podría alojar y distribuir una población de esa magnitud?

Cuando se aceptó que esa proyección tenía validez desde el punto de vista de los estudios demográficos, se señaló entonces que la conclusión inevitable es que para el año 2050, tendremos una población

aproximada de 33 millones de habitantes y eso significa una "mexicanización" de la Sabana de Bogotá. Naturalmente los procesos demográficos no se comportan así. En el Intercenso 64-73, estábamos creciendo a una tasa cercana al 7% anual, una de las más altas del mundo, y eso se modificó. Hoy estamos creciendo entre el 2.6% y 3.0% en los próximos años se prevé una reducción en esas tasas. Bogotá entrará en ciclos de transición demográfica como han entrado las grandes ciudades del mundo y se acercará a una tasa de crecimiento 0, por eso, la perspectiva de que en la Sabana vamos a tener 33 millones de habitantes, no la vemos factible. No es estático el proceso demográfico y ya están los indicadores que empiezan a mostrar que la población en Bogotá empieza a reducir el grupo etéreo que está en condiciones de fertilidad y reproducción, por lo cual se van a modificar, sin discusión y sin duda, esos comportamientos demográficos. El escenario patético de una "mexicanización" de la Sabana desde el punto de vista demográfico, de acuerdo con las tendencias que se presentan, no es posible.

### **CRÍTICA AL ENFOQUE DEL DESARROLLO SOCIAL**

Otra posición crítica frente al POT de Bogotá se da en el campo del desarrollo social. Se plantea que:

- a. El POT no resuelve los problemas de segregación socio-espacial en Bogotá;
- b. No resuelve los problemas de exclusión social;
- c. No tiene un modelo de desarrollo humano que oriente el proyecto.

Efectivamente hay que partir de que Bogotá es una ciudad profundamente segregada, el POT hace al respecto una serie de propuestas que tienden a modificar las condiciones territoriales que favorecen o tienden a consolidar dicha segregación socio-espacial. Plantea el POT que en el lapso de los diez años previstos es absolutamente ingenuo dar la posibilidad de suprimir las condiciones de segregación existentes, entre otras cosas, porque no tienen exclusivo origen territorial. Factores económicos, políticos, sociales, etc., se combinan para que se genere dicha situación y el plan, por el mismo, no tiene capacidad para cambiar en forma radical la condición económica de la ciudad; hace una propuesta específica para el sur de la ciudad, en las áreas periféricas y en la zona rural, dentro de la perspectiva de bajar los factores que generan la segregación.

Frente a la crítica sobre que no tiene un modelo de desarrollo humano, hay que afirmar que efectivamente no lo tiene porque la acción del POT es territorial y busca intervenir factores que lo afectan, no sustituye ni la política social ni los programas de gobierno que tienen que ir construyéndose para resolver el problema humano. Además, apenas se inicia la discusión sobre cuál es el modelo de desarrollo humano y las divergencias aparecen inmediatamente. Hoy no existe un consenso ni una posición unificada entre los grupos que trabajan el tema así como tampoco las disciplinas que lo deben abordar.

### **CRÍTICA AL ENFOQUE REGIONAL**

La crítica desde lo que se podría llamar perspectiva regional señala que no tiene en cuenta las relaciones de Bogotá con la región. El Plan, efectivamente, se circunscribe al mandato de la Ley 388 que circunscribe el ordenamiento territorial en un marco municipal y no plantea de manera suficiente y adecuada el ordenamiento territorial a nivel regional. Esa limitación la arrastró el POT de Bogotá.

El POT partió de un modelo territorial regional que no ha sido concertado con los otros municipios, porque el modelo no se ha discutido y a partir de ahí lograr la concertación que se plasme en una agenda regional. Esta etapa resulta crítica porque la región repudia pensarse a sí misma como región. Tal vez, de las pocas voces que se han levantado, de tiempo atrás, para plantear el tema regional, ha sido la voz del

doctor Alberto Mendoza, diciendo que somos una región y que debemos pensarnos como región, pero todos sabemos las dificultades políticas que eso tiene.

Para sintetizar, hubo dos posiciones cuando se planteó la primera idea de modelo territorial para la región: a. Reclamos de parte de algunos municipios señalando que Bogotá se estaba abrogando derechos y posiciones que no tenía porqué tomar, se tuvo entonces una primera opinión en contra de que se formulara un modelo territorial regional. No obstante, es de elemental lógica, que el desarrollo futuro de Bogotá no puede pensarse al margen de la dimensión regional y el POT se construyó sobre una hipótesis de modelo regional con la cual pretende articular el desarrollo futuro de la ciudad. b. Reclamos por la supuesta insuficiencia del planteamiento regional, es decir, la prudencia frente a la resistencia de algunos sectores de la región, se interpretó como falta de fortaleza en el modelo regional.

Es necesario mirar el modelo territorial regional que propone el POT de Bogotá y la agenda propuesta para la discusión del proyecto regional. Esos dos elementos sí han estado presentes en la orientación y la definición de las estrategias básicas del Plan.

### **CRÍTICA AL PROCESO DE PARTICIPACIÓN**

El cuarto grupo de críticas estuvo en el campo de la participación. Tres fueron los planteamientos centrales: a. El POT es una formulación exclusiva desde el campo de la técnica y concretamente de la técnica urbanística; b. El POT no recoge el conjunto de intereses de los ciudadanos y parte de unas ideas que no se han sometido a prueba en el consenso ciudadano; c. El POT excluye ciertos enfoques o determinadas perspectivas para analizar el futuro de la ciudad.

Esta crítica, en cierto sentido es una versión modificada de las anteriores, porque se señala que el POT tiene un sesgo fundamentalmente urbanístico y que la identificación de los problemas básicos que la ciudad debe resolver responden a un diagnóstico elaborado desde ese sesgo. Aquí hay unos aspectos muy importantes que es necesario evaluar en la discusión.

El primer elemento es que el POT tiene unos límites precisos dentro de los cuales plantea su alcance. Los criterios que se adoptaron para definir los contornos básicos del Plan fueron:

El Plan, por razones de ley, tiene una perspectiva de 9 años. En términos reales propone las actuaciones territoriales para la próxima década que en la historia urbanística de una ciudad es más o menos un suspiro. Tenemos la desafortunada condición de formular el primer marco de actuaciones territoriales dentro de esa temporalidad. En diez años no se van a resolver las demandas acumuladas de Bogotá. El criterio puede ser pragmático, pero tenemos que introducir el principio de realidad y salir del concepto que pretende que Bogotá resuelva los problemas económicos, territoriales, administrativos, políticos y sociales en ese lapso. Esa experiencia en el mundo difícilmente podría encontrarse y con mucha menos probabilidad Bogotá podría recorrer un camino de esa naturaleza.

El POT es fundamentalmente una política pública para manejar el territorio y aquí hay que definir la política pública y si a esa política pública se le pueden adherir todos los enfoques, todas las formulaciones y todos los puntos de vista hasta convertirla en un agregado indiscriminado y anodino de opiniones e intereses. Al respecto se presentó una discusión intensa dentro del equipo y dentro de la administración, para llegar a definir los parámetros básicos de una política pública sobre el territorio. Se tomó la decisión de acotar un campo preciso para definir esa política pública y dicho punto se centró en el hecho de que en el territorio confluyen tres elementos fundamentales que deben tenerse en cuenta en las decisiones del ordenamiento. Los tres elementos claves que confluyen en el territorio y que no se pueden excluir uno a favor del otro son, naturaleza, sociedad y actividades humanas.

Definir esto condujo a una polémica porque algunos enfoques de ordenamiento territorial afirman que este debe obedecer centralmente a uno de los tres.

Grupos de ambientalistas reclamaron que el ordenamiento del territorio pasaba estratégicamente por el factor de la naturaleza y que ese era el elemento que tenía que definir dicho ordenamiento. Opiniones vinculadas al campo del desarrollo social exigieron que fuera el tema de la sociedad el que se convirtiera en el eje programático y fundamental de las decisiones del Plan, por considerar que es la sociedad el elemento fundamental para el cual se organiza el territorio. Voces de quienes representan actividades específicas afirmaron que no hay que hacer tanta filosofía del asunto porque de no adecuarse el ordenamiento del territorio a facilitar las actividades humanas, se estaba desorientando dicho ordenamiento.

El punto de vista que se adoptó y que es polémico, fue el ya mencionado, el ordenamiento no puede sesgarse a favor de uno de los tres factores. Reafirmamos, naturaleza, sociedad y actividades humanas son los factores definitorios de la decisión. No se debe pensar que uno desplaza al otro, o que uno condiciona o es causa de los otros.

El problema se centra entonces en definir cómo interactúa el entorno natural con la sociedad y con las actividades que ésta desarrolla; cómo el comportamiento de la sociedad, el crecimiento demográfico, las perspectivas poblacionales en definir cómo las actividades de esa sociedad determinan la relación con el entorno natural. Este es el núcleo básico del enfoque que se dio, significó una discusión con concepciones que reclamaron hegemonía en el planteamiento del POT y que de no otorgársela, no darían respaldo a las decisiones de ordenamiento del territorio planeadas.

En política pública del manejo territorial, los tres factores son definitorios. Partiendo de un diagnóstico sobre la ciudad. Tomar el camino de colocar a la ciudad se tendría que abrir espacios a todas las demandas acumuladas, todas las expectativas, todas las reivindicaciones, lo que podría generar un plan de ordenamiento sin definiciones precisas.

Esa circunstancia originó la decisión de que el POT fuera selectivo y abordara, estratégicamente, un grupo de problemas porque las actuaciones a concretar se daban en el territorio; el objeto del ordenamiento es conformar una política pública que garantice y represente elementos del interés común de la sociedad y porque este no puede convertirse simplemente en una especie de pliego de peticiones, que de manera indiscriminada, tomará en un solo paquete todas las decisiones que la gente con legitimidad reclama. Es decir, el ordenamiento del territorio no reemplaza ni la política social, ni la política económica, ni los planes de desarrollo, ni los programas de gobierno del Distrito. No es la herramienta mágica que puede resolver esta serie de problemas.

Los grandes problemas que Bogotá debe afrontar en la próxima década, de acuerdo con los parámetros y límites que se señalaron se circunscribieron a cuatro temas fundamentales y estratégicos dadas las condiciones de temporalidad, de naturaleza del problema y de diagnóstico. La decisión se tomó sobre una diversidad de opiniones y enfoques. Los cuatro temas sobre los cuales se debe actuar con urgencia en la próxima década son:

- Primero: Resolver en forma adecuada las relaciones de Bogotá con la región como su entorno natural. Se acepta que la ocupación de la población y sus actividades en Bogotá y en la Sabana han tenido formas inadecuadas dentro del territorio y eso afecta los recursos naturales y los procesos del medio ambiente. Este tema se consideró número uno, puesto que la ciudad debe pensar el ordenamiento con intervenciones que promuevan una nueva forma de relación con su entorno.

- Segundo: Atender el atraso significativo que Bogotá acumuló en su infraestructura, básicamente en transporte, saneamiento y en la oferta de equipamiento para prestación de servicios públicos, porque esta situación genera ineficiencia, baja productividad e inequidades.
- Tercero: Disolver inequidades y desequilibrios en el territorio. En los próximos diez años se debe actuar sobre las zonas de la ciudad donde se han consolidado factores de marginalidad y exclusión social. El POT recoge el diagnóstico del plan estratégico y plantea actuar en tres puntos: El sur bogotano, áreas periféricas y área rural.
- Cuarto: Preparar la ciudad para que, al final de la próxima década, incorpore una población de 1.8 millones de habitantes, equivalente a la población de Cali o de Medellín en la actualidad y hacerlo para que no vivan en condiciones de pobreza.

Aunque estos cuatro aspectos presentan coherencia no se ha podido construir un consenso sobre ellos. Las reacciones frente al acuerdo se han polarizado en dos posiciones:

- Los que dicen que el POT debe obedecer fundamentalmente a uno u otro tema primando el enfoque ambiental y el sociológico.
- Los que opinan que las demandas, alternativas y decisiones para los próximos diez años, tiene que ampliarse e incluir las demandas y las reivindicaciones de todo el universo social.

Localizarse en uno o en otro extremo generó dificultades y desacuerdos por lo cual es necesario buscar un consenso que acepte trabajar los problemas de mayor urgencia en concordancia con los recursos disponibles y la capacidad de gestión de la ciudad.

El debate en torno al problema territorial ha sido intenso y abierto. Esta primera experiencia mostró que el tema es pertinente, de una importancia enorme y que el grado de madurez y resolución sobre los factores que afectan el territorio, es desigual. Hay factores más identificados y comprendidos y otros recientemente descubiertos, que exigen mayor conocimiento para entenderlos y manejarlos.

La tradición de Bogotá en los últimos años en materia de planificación urbanística, ha sido la del desacuerdo, Bogotá es la ciudad en Colombia que probablemente tiene la mayor resistencia, no sabemos por qué razón, a producir un acuerdo. Generalmente, frente a cada opción y cada planteamiento, lo que se produce es un enorme escenario de desacuerdos. El POT se está convirtiendo en factor de nuevos conflictos. No creemos que sea necesario ni conveniente. Creemos que hay que revisar ideas, diagnósticos, cifras, estudios y atemperar la discusión sobre estos temas, porque lo que está comprometido en esta discusión no es la opinión de los urbanistas o la de los ambientalistas, o el cargo de un funcionario o del otro, lo que está en juego es el futuro de la ciudad y la región y que implica lograr un acuerdo de voluntades y de inteligencia para avanzar con menos incertidumbre la próxima década.

El POT constituye una alternativa y una propuesta, controvertible, discutible, revisable y el interés, cada vez mayor, de los grupos de ciudadanos sobre el tema abre el camino hacia una reflexión sensata y comprometida con el futuro de la ciudad.

