UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

EL REEMPLAZO DE LA PLANEACIÓN URBANA POR LA NORMA URBANA EN BOGOTÁ DURANTE LA DÉCADA DEL 70

Norma Lorena Ramírez García

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Artes, Maestría en Urbanismo
Bogotá, Colombia
2020

El reemplazo de la planeación urbana por la norma urbana en Bogotá durante la década del 70

Norma Lorena Ramírez García

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Urbanismo

Director:
JOSÉ ALFONSO SALAZAR FERRO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
MAESTRÍA EN URBANISMO
Facultad de Artes
Bogotá, Colombia
2020

Las ciudades son un inmenso laboratorio de ensayo y error, fracaso y éxito, para la construcción y diseño urbano. El urbanismo tenía que haber utilizado este laboratorio para aprender, formular y probar sus teorías. Pero los profesionales y maestros de la disciplina (si es que merecen llamarse así) han ignorado el estudio de los éxitos y fracasos concretos y reales, no han sentido curiosidad por las razones que podrían explicar un inesperado éxito y, en cambio, se han dejado guiar por los principios y apariencias de los pueblos, urbanizaciones, sanatorios antituberculosos, ferias y ciudades imaginarias y soñadas… cualquier cosa excepto las propias ciudades.

Jane Jacobs (1961, p. 32)

Agradecimientos

A mis padres, por siempre creer en mí.

A David por apoyarme y alentarme en este y en todos los aspectos de mi vida.

Al profesor José Salazar, por su disposición en la construcción este documento.

A Julián, por acompañar este camino.

Resumen

Durante la década del 70 en la ciudad de Bogotá, tuvo lugar una profunda transformación en la forma como se desarrolló la planeación urbana de la ciudad en la primera mitad del siglo XX, caracterizada por estudios y planes urbanos adelantados por expertos internacionales, con el propósito de adoptar normas urbanas para incentivar la inversión privada en el sector de la construcción como motor de la economía, aplicando las políticas de desarrollo promovidas por los Estados Unidos para Latinoamérica en los años 60, mediante la Alianza para el Progreso.

En este mismo periodo, el modelo de desarrollo económico adoptado motivó la creación del sistema financiero Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), a partir del cual se aceleró el desarrollo de la industria de la construcción en la Capital de Colombia, así como prácticas oligopólicas por parte del sector, identificables con modelo neoliberal que se gestaba en el Mundo de aquel entonces.

Durante esta década, confluyeron tres elementos de análisis que permiten evidenciar el reemplazo del plan urbano por la norma urbana: el primero fue el Estudio Fase II que conservó algunas de las características propias del planeamiento de la primera mitad del siglo. El segundo, corresponde a las normas urbanas Decreto 159 de 1974 y Acuerdo 7 de 1979, que no tenían relación alguna con el estudio Fase II y promovieron la industria de la construcción; y el tercero, el modelo financiero UPAC con el cual se buscó favorecer el sector de la construcción, de tal manera que la Ciudad dejó de ser considerada como el espacio propicio para el desarrollo económico, para transformarse en el objeto de la producción económica.

Palabras clave: Planeación para el desarrollo, plan urbano, norma urbana, UPAC.

Abstract

During the 70s in the city of Bogotá, a profound transformation took place in the way urban planning of the city developed in the first half of the 20th century, characterized by studies and urban plans advanced by international experts, with the purpose of adopting urban norms to encourage private investment in the construction sector as an engine of the economy, applying the development policies promoted by the United States for Latin America in the 60s, through the Alliance for Progress.

In this same period, the economic development model adopted motivated the creation of the Constant Acquisitive Power Unit (UPAC) financial system, from which the development of the construction industry in the Colombian Capital, as well as oligopolistic practices, accelerated by the sector, identifiable with a neoliberal model that was brewing in the World at that time.

During this decade, three elements of analysis came together that show the replacement of the urban plan by the urban norm: the first was the Phase II Study that retained some of the characteristics of the planning of the first half of the century. The second corresponds to the urban regulations Decree 159 of 1974 and Agreement 7 of 1979, which had no relation to the Phase II study and promoted the construction industry; and the third, the UPAC financial model with which it was sought to favor the construction sector, in such a way that the City ceased to be considered the propitious space for economic development, to become the object of economic production.

Keywords: Planning for development, urban plan, urban norm, UPAC, Phase II, Decree 159 of 1979, Agreement 7 of 1979.

Contenido

Pág.

Resumen ..... **IX**

Listado de tablas ..... **XIII**

Listado de símbolos y abreviaturas ..... **XIV**

Introducción **1**

1. La planeación de la ciudad de Bogotá durante la primera mitad el siglo XX **7**

2. El reemplazo de la planeación urbana por la norma urbana en la ciudad de Bogotá durante la década del 70 ..... **27**

Conclusiones **69**

Bibliografía **74**

Listado de tablas

Pág.

Tabla 1 Principales Planes propuestos para Bogotá durante la primera mitad del siglo XX……....6
Tabla 2 Aumento del área de actividad mixta……..55
Tabla 3 Precio real del suelo destinado a vivienda por metro cuadrado……57
Tabla 4 Crecimiento real de bienes inmobiliarios ……..…….58
Tabla 5 Aumento del área de actividad mixta por hectáreas en la ciudad de Bogotá…..70
Tabla 6 Precio real del suelo destinado a vivienda por metro cuadrado……72
Tabla 7 Crecimiento real de bienes inmobiliarios……73
Tabla 8 Tipos de tratamiento según areas de actividad……82

Listado de símbolos y abreviaturas

Abreviaturas

Abreviatura	Término
CIAM	Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna
OEA	Organización de Estados Americanos
APP	Alianza para el Progreso
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CINVA	Centro Americano de Vivienda
UPAC	Unidad de Poder Adquisitivo Constante
CAV	Corporaciones de Ahorro y Vivienda
ICT	Instituto de Crédito Territorial
PU	Planeación Urbana
DAPD	Departamento Administrativo de Planificación Distrital
CEDE	Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico Facultad de Economía Universidad de los Andes
TVA	Tennesy Valley Authority

Introducción

En la ciudad de Bogotá y durante la primera mitad del siglo XX, es posible evidenciar la evolución de la práctica de la planeación urbana a partir de la implementación de diferentes metodologías de planeación desarrolladas en Europa y en Estados Unidos, partiendo de la planeación física o del urbanismo de obra pública tendiente a controlar el crecimiento de la ciudad y a mejorar las condiciones de salud, vivienda, higiene y transporte de sus habitantes, siendo durante este periodo contratados expertos internacionales encargados de formular planes, y de dirigir la ejecución de los mismos, pudiéndose constatar para la época una gran producción de estudios y planes tendientes a determinar el desarrollo de la ciudad.

Durante la década del 60, se presenta un cambio en la concepción de la metodología de la planeación física, al ser adoptados postulados de la planeación moderna, de la planeación integral y de la planeación para el desarrollo promovida por los Estados Unidos a parir de la cumbre de Punta del Este, ratificados por Colombia mediante la suscripción de la Alianza para el Progreso.

El modelo de la planeación para el desarrollo en Colombia, consistió en enfocar la política económica nacional en el fortalecimiento de la industria de la construcción por el cual se garantizaría el desarrollo económico del país. Este modelo fue promovido en el país por el economista Lauchlin Currie, quien señaló que su aplicación generaría un círculo virtuoso por el cual, al promover la industria de la construcción de vivienda mediante el fomento de la inversión privada, garantizaría la creación de empleos para mano de obra poco capacitada, reduciría el déficit de vivienda, y generaría la reinversión del capital.

Para implementar este modelo, el Estado consignó en el plan de desarrollo “Las Cuatro Estrategias” (1970-1974), como política económica que se debía dar énfasis al desarrollo

urbano, concentrando recursos en la industria edificadora de viviendas. Debido a esta estrategia, se creó un nuevo modelo financiero denominado Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), cuyo objetivo era incentivar el ahorro que se canalizaría por medio de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV), para generar capacidad de inversión en el mercado de la vivienda por parte de los ahorradores, y por el cual se buscaba contar con los recursos para invertir en la financiación de la construcción, cambiando así el modelo imperante.

La aplicación del nuevo sistema financiero derivó en la constitución de oligopolios, al confluir las figuras de promotor, constructor y canalizador de capital en una misma persona, lo cual originó la acumulación del capital por parte del gremio de la construcción, a partir de medidas como controlar las inversiones del capital, constituir un banco de suelos para la especulación del mercado, y limitar el mercado de vivienda a periodos que garantizaran la rentabilidad de la inversión. El impacto de estas medidas correspondió a un decrecimiento en la tasa de empleo para 1975, así como un aumento en el valor del suelo para el mismo periodo, el cual continuó incrementándose en el tiempo, mientras que el valor de la vivienda si bien al alza no era tan elevado, no se pudo concretar el círculo virtuoso propuesto por Currie.

Durante este mismo periodo y en articulación con las políticas económicas nacionales tendientes a garantizar el desarrollo de la industria de la construcción e incentivar la inversión privada, se promulgaron normas urbanas por las cuales se modificó la estructura urbana de la ciudad, y se garantizó un mercado atractivo para el sector de la construcción, lo cual evidenció una relación entre el fortalecimiento del gremio de la construcción de vivienda mediante el sistema de financiación UPAC y la promulgación de normas urbanas con las cuales se regularon aspectos físicos del desarrollo urbano de la ciudad.

Con el fin de determinar la incidencia de la política económica nacional en la planeación urbana como circunstancia generadora del reemplazo de la planeación urbana por la norma urbana, se hará un análisis de las repercusiones de la aplicación del sistema UPAC en el desarrollo de vivienda en la ciudad de Bogotá durante la década del 70, así como un análisis comparativo entre los estudios y documentos de planificación elaborados entre las décadas del 60 y el 70, y las normas urbanas promulgadas en los mismos periodos, documentos correspondientes para la década del 60 a “La Planificación de Bogotá: 1964”,

y en materia normativa, el Acuerdo 65 de 1967 y el Decreto 1119 de 1968, y para la década del 70, al estudio Fase II, Decreto 159 de 1974 y Acuerdo 7 de 1979.

Con este análisis comparativo, se busca evidenciar que ninguno de los documentos de planificación se adoptó como norma, sus lineamientos establecidos fueron consignados de manera parcial e incompleta, y con ellos se buscó garantizar la inversión en la industria de la construcción de vivienda, al punto de cambiar la estructura de la ciudad para hacer más atractivo el mercado.

Por lo enunciado, se considera que al aplicar durante la década del 70, las medidas financieras y normativas desarrolladas a nivel nacional y distrital antes señaladas, se presentó un cambio de paradigma según el cual la ciudad dejó de ser vista como el espacio propicio para el desarrollo económico, para transformarse en el objeto mismo de la producción económica, y que derivó en que la metodología de la planeación urbana fuera reducida a ser un instrumento o documento consultivo, para ser reemplazada por la norma urbana como instrumento único del desarrollo urbano de la ciudad, con el fin de garantizar la rentabilidad de la inversión privada en el mercado del suelo.

El análisis de la incidencia de las políticas económicas y de la norma urbana desligándose del plan urbano y tendientes a favorecer el sector de la construcción que ocurrió durante la década del 70 en la ciudad de Bogotá, puede brindar elementos para estudiar la relación que persiste hasta hoy, entre capital y desarrollo urbano, pudiéndose afirmar que son grupos oligopólicos cuyos intereses se ven favorecidos por las transformaciones económicas promovidas a nivel nacional, los encargados de formular a su vez, las políticas administrativas y normativas que determinarán el desarrollo urbano de las ciudades, sin importar otro fin que garantizar su propio beneficio.

La hipótesis para desarrollar en el presente trabajo, es que el reemplazo de la planeación urbana por la norma urbana, se deriva de la implementación de políticas económicas por las cuales se buscó incrementar la inversión privada en la economía nacional, mediante el fortalecimiento de la industria de la construcción de conformidad con los postulados de la

Alianza para el Progreso, lo cual incidió en la formulación de normas urbanas que fortalecieron la inversión privada pero que no adoptaron de maneral integral, aquellos lineamientos de planeación consignados en los estudios y documentos de planificación urbana generados durante el periodo en estudio.

De acuerdo con esta hipótesis, el objetivo del presente trabajo es demostrar que el reemplazo del ejercicio del planeamiento urbano por la norma urbana en la década del 70, se debió a la preponderancia que se le dio a la industria de la construcción de vivienda urbana como motor del desarrollo económico del país.

Para cumplir este objetivo, se presentará un breve contexto sobre el desarrollo de la planeación urbana en la ciudad de Bogotá durante la primera mitad del siglo XX hasta fines de la década del 60, para luego tratar en específico, el análisis de los estudios y normas urbanas promovidas durante la década del 70, su impacto económico en el sector de la construcción y su posible relación con el sistema UPAC.

Además, se plantea como objetivos específicos:

- Demostrar que durante la década del 70, no existió una continuidad entre el los estudios elaborados para determinar el desarrollo urbano de la ciudad y las normas promulgadas para su implementación.
- Evidenciar que el reemplazo de la planeación urbana por la norma urbana se adelantó durante la década del 70, cuando la ciudad es vista como un objeto de producción económica a partir del cual, promover la industria de la construcción de vivienda como motor de la economía.
- Señalar que el fortalecimiento de la industria de la construcción tuvo efectos en la forma de financiar la vivienda y en la formulación de la norma urbana.

Para tal fin, la metodología empleada fue hacer una revisión bibliográfica de textos sobre la planeación física de la ciudad durante la primera mitad del siglo XX, continuar con la revisión documental de estudios, acuerdos y decretos promulgados en materia de planificación urbana durante las décadas del 60 y 70, correspondientes a “La planificación de Bogotá: 1964”, el Acuerdo 65 de 1967 y el Decreto 1119 de 1968, con el fin de mostrar por una parte, la evolución de la planeación en la ciudad hasta la década del 60 y por la

otra, establecer un comparativo entre el estudio Fase II, el Decreto 159 de 1974 “Por el cual se adopta el Plan General de Desarrollo Integral Para el Distrito Especial de Bogotá”, el Acuerdo 7 de 1979 "Por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá", así como revisar documentos que reflejaran la incidencia de la política económica del UPAC en el desarrollo inmobiliario de Bogotá durante la década del 70, para evidenciar que durante esta década se hizo el reemplazo de la planeación urbana por la norma urbana, lo cual obedeció a la implementación de políticas económicas tendientes a fortalecer la industria de la construcción.

Para tal fin, en el primer capítulo se incluye un contexto sobre la relevancia que se le dio a la planeación de la ciudad durante la primera mitad del siglo XX, teniendo como antecedente, la práctica de la planeación del urbanismo de obra pública caracterizada por una marcada intervención estatal en la ejecución de vivienda urbana mediante el Instituto de Crédito Territorial (ICT), para concluir con el análisis de la aplicación de la planeación integral del documento “La Planificación de Bogotá: 1964”.

El segundo capítulo trata sobre la incidencia en la ciudad de Bogotá durante la década del 70, de la implementación de políticas económicas para fortalecer la industria de la construcción por medio de incentivos a la inversión privada, derivados de la creación del sistema financiero UPAC, el análisis comparativo entre el estudio Fase II, el Decreto 159 de 1974 y al Acuerdo 7 de 1979, normas que propendieron por garantizar la rentabilidad de la inversión privada para desarrollar vivienda, en lugar de establecer herramientas para ejecutar las estrategias de planeamiento urbano incluidas en el estudio de planeación Fase II, lo cual denota el reemplazo de la planeación urbana por la norma urbana durante este periodo, debido a la incidencia de las políticas económicas tendientes a fortalecer la industria de la construcción de vivienda en la norma urbana.

En este capítulo también se hace un breve análisis de la naturaleza jurídica de las normas promulgadas durante las décadas del 60 y 70 y cuyo estudio hizo parte de la investigación, con el fin de aclarar la diferencian entre norma urbana y código de construcción que parece no ser de fácil identificación en dichos textos.

El tercero y último capítulo, presenta las conclusiones de la investigación, y en él se resalta que durante la década del 70 y al aplicar las medidas financieras y normativas de nivel nacional y distrital que buscaban el desarrollo de la industria de la construcción como motor del desarrollo económico del país, a partir de incentivos para la inversión privada, se presentó el cambio de paradigma por el cual la ciudad se transformó en objeto de producción económica, limitando la figura de la planeación urbana a la de mero documento consultivo, al ser reemplazada por la norma urbana como instrumento único del desarrollo urbano de la ciudad, para garantizar la rentabilidad de la inversión privada en el mercado del suelo.

Aunque esta conclusión se fundamenta en hechos históricos, es pertinente recordar que al menos en la intención de cuestionar y tratar de explicar las actuaciones de la administración y de los promotores urbanos al formular planes de ordenamiento territorial y crear instrumentos legales para su desarrollo, es necesario ejercer un mayor control ciudadano sobre la administración de la ciudad, con el fin de aunar esfuerzos acerca de las propuestas de desarrollo urbano que se formulen, y velar porque las mismas propendan por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de Bogotá.

1. La planeación de la ciudad de Bogotá durante la primera mitad el siglo XX

1.1 El desarrollo de la planeación física en Bogotá de 1920 a 1950

A comienzos del siglo XX, la ciudad de Bogotá presentaba graves atrasos en materia de urbanismo caracterizados por un limitado trazado vial, ausencia de sistema de acueducto y alcantarillado, pocos centros de salud, así como parques y espacios de recreación, lo mismo que déficit de vivienda.

Durante este periodo, se ejecutan intervenciones urbanas en la ciudad, mediante el modelo correspondiente a la planeación física del territorio, caracterizado por intervenciones urbanas focalizadas e independientes entre sí, como el ensanche de la malla vial, la construcción de urbanizaciones alejadas del centro urbano, diseño de parques, plazas y bulevares, así como obras tendientes a proveer servicios públicos (Ortiz, 2009), buscando superar así, los problemas de la ciudad y garantizar su tránsito hacia la modernidad, con base en lo que sucedía en Europa por aquel entonces.

Este modelo de planeación física o de obra pública requería, de acuerdo con las exigencias de la escuela del *city planning*, *"estudios de alcantarillado y de la tubería para el agua, perfiles, trazo de tranvía, la arborización de las calles, ubicación de plazoletas, parques y servicios comunales en las intersecciones (…)"* (Saldarriaga, citado por Ortiz 2009, pág.17).

1.1.1 Acuerdo 74 de 1925

Para aplicar este modelo, se expidió el Acuerdo 74 de 1925 por el cual se adoptó el Plan Bogotá Futuro que introdujo en la ciudad, algunos elementos de la planeación urbana

moderna, al contemplar infraestructuras de saneamiento; modernas y salubres plazas de mercado y de carnes; habitaciones obreras ventiladas, soleadas y baratas en barrios con plazas y parques (Alba, 2019, pág. 183).

El Plan Bogotá Futuro se acogió en el momento de la bonanza económica de Colombia entre 1925 y 1930 conocida como la “danza de los millones” originada por el pago de Estados Unidos a Colombia como indemnización por el Canal de Panamá, así como un incremento en las exportaciones de café, materias primas e industrialización de algunas ciudades, y que parte de este capital, se canalizó en la construcción de edificios institucionales (Ortiz, 2009, pág. 22).

Este Plan fue criticado durante su adopción en 1927, durante la administración de José María Piedrahita que se opuso a su implementación porque por una parte, no existía un plano real de la ciudad de Bogotá, puesto que entre su elaboración y adopción transcurrieron más de seis años, y por la otra, porque no aportó soluciones al crecimiento descontrolado de la ciudad.

1.1.2 Departamento de Urbanismo de Bogotá 1934 - Karl Brunner

En 1934 fue contratado el arquitecto austríaco Karl Brunner para dirigir el Departamento de Urbanismo de Bogotá, dependiente de la Secretaría de Obras públicas, y quien desde su cargo, elaboró en 1936 el Plan de Desarrollo Urbano para la ciudad de Bogotá en donde propuso como señala Ortiz (2009), el ensanche de vías, la ejecución de parques y zonas verdes, el saneamiento del paseo Bolívar y la construcción de urbanizaciones.

Las críticas al urbanismo propuesto por Brunner, se debieron específicamente porque “sus intervenciones fueron localizadas: la construcción de barrios específicos, el plan vial se concentró en el centro de la ciudad y el saneamiento fue realizado únicamente en el Paseo Bolívar. En consecuencia, su gestión fue percibida más como un conjunto de propuestas aisladas y no como un plan integral propiamente dicho (…)”. (Ortiz, 2009, pág. 60).

1.1.3 Decreto 185 de 1951 “Plan Piloto para Bogotá”

Para la década del 50 y ante la profunda crisis política y social que vivía el país como consecuencia de la violencia partidista que se presentaba en las zonas rurales, y por la precaria situación económica general que motivó la migración campo-ciudad de una gran parte de la población, así como por el alto crecimiento vegetativo de sus habitantes, se evidenció un crecimiento acelerado de las principales ciudades que desbordó su capacidad en aspectos como salubridad, vivienda y empleo.

En el caso de Bogotá, tuvo una evolución demográfica que pasó de 648.324 habitantes en la década del 50, a 1’661.935 durante la década del 60 (Del Castillo & Urrea et al., 2008, pág. 27). En este contexto, fue promulgado el Acuerdo 88 de 1948 por el cual se crea la Oficina del Plano Regulador de Bogotá, y se contrata a Le Corbusier para entregar el Plan Piloto para Bogotá, el cual fue adoptado mediante el Decreto 185 de 1951 con base en el urbanismo funcional de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM), y se constituyó en norma urbana provisional y base del Plan Regulador.

Respecto del Plan Piloto para Bogotá, Hofer, 2003 (citado por Ortiz, 2009, pág. 60), señala que el plan propuso limitar la expansión de Bogotá hacia el occidente, densificar el centro urbano, agrupar nuevas edificaciones de construcciones institucionales sobre el antiguo centro urbano, y planteó una rígida delimitación del suelo. Estas propuestas a su vez, generaron múltiples críticas, en especial por desconocer las circunstancias locales y por no proponer alternativas para solucionar el problema de vivienda para las clases sociales bajas, por lo cual el mismo no se llevó a cabo.

1.1.4 Plan Regulador Wiener y Sert: 1953

En 1953, en un clima de profunda crisis política debido al golpe de Estado que dio el general Gustavo Rojas Pinilla, se entrega el Plan Regulador que desarrolló la firma Town Planning Associates representados por Wiener y Sert. Este Plan sugería la anexión a Bogotá de los municipios aledaños, conservaba las vías principales del Plan Piloto, planteaba la necesidad de dividir el territorio en las funciones básicas, siguiendo las teorías de los CIAM (habitar-circular-trabajar-descansar); estableció dos clases de zoneamiento, una general que precisaba usos de suelo y subzona que especificaba tipologías de

construcción, señaló la necesidad de crear parques lineales que conectaran ríos y quebradas, recomendó limitar la población y el área de las zonas localizadas en el área de influencia de la ciudad.

1.1.5. Plan para Bogotá: 1953

En el mismo año 1953, se complementa el Plan Regulador presentado por Wiener y Sert, con el "Plan para Bogotá", elaborado por Enrique Peñalosa Camargo y Lauchlin Currie, en donde se señala la necesidad de incorporar en la planeación física de la ciudad, criterios de planeación administrativa y financiera, introduciendo de esta forma los conceptos de la planeación racional por medio de los cuales se pudiera responder a las condiciones particulares de cada país, como forma de superar el subdesarrollo (Salazar, 2017).

1.1.6 Banco Central Hipotecario (BCH), y el Instituto de Crédito Territorial (ICT)

En materia de vivienda, durante la década del 50 es posible identificar los primeros proyectos modernos promovidos por el Estado para proporcionar soluciones de vivienda para empleados, creando mediante el Decreto 132 de 1953 el Banco Central Hipotecario (BCH), destinado a otorgar créditos y préstamos para compra de vivienda, mediante "un sistema de financiación especializado en la rama de la construcción, y cuya función era captar ahorro del público y ponerlo a disposición de los constructores, en primer lugar y, de los usuarios finales, en segundo lugar, pero a plazos más largos" (Ballén, 2010, pág. 114)

Por medio del BCH, se ejecutaron los proyectos de vivienda del Polo Club, Quinta Mutis y Barrio Veraguas para un total de 1.532 unidades de vivienda construidas entre 1953 a 1959, caracterizadas por un diseño que contaba con el automóvil y por contemplar jardines y zonas verdes que respondían a costumbres rurales y urbanas (Del Castillo & Urrea et al., 2008).

Durante este periodo, la acción estatal en materia de vivienda urbana, también fue adelantada por el ICT, creado inicialmente para ejecutar vivienda rural, y que a partir de 1942, se encargó de fomentar vivienda urbana. Sus proyectos fueron desarrollados desde el concepto de "unidad vecinal marcada por un criterio funcional alejado de la práctica

tradicional de trazado de red y loteo" (Del Castillo & Urrea et al., 2008, pág. 85), y fueron financiados por el presupuesto nacional y por recursos de la Alianza para el Progreso.

Dentro de los desarrollos inmobiliarios promovidos por el ICT en la ciudad de Bogotá durante la década del 50, se encuentran Los Alcázares, Unidad Vecinal de Muzú, Quiroga, Centro Urbano Antonio Nariño (CUAN), entre otros, para un total de 6.666 unidades de vivienda entre 1949 a 1962 (Del Castillo & Urrea et al., 2008, pág. 91).

A pesar de los esfuerzos estatales, el déficit de vivienda que presentaba la ciudad durante la década del 50 persistió, debido al abrupto crecimiento poblacional derivado de las migraciones internas y del crecimiento vegetativo, con un crecimiento entre 1951 y 1964, del 5.4% pasando de 648.324 habitantes a 1'661.935, y con un déficit según los censos de 1951 de 95.491 viviendas en las tres grandes ciudades (Jaramillo, 1994 citado por Ballén, 2010, pág. 118).

Si bien las actuaciones del ICT persistieron hasta la década del 70, con un gran impacto en la ciudad a partir del desarrollo de proyectos que articulaban la vivienda con programas públicos, tampoco fue posible suplir el déficit creciente de vivienda, debido a la gestión limitada de la entidad incrementó los precios de las viviendas y las dejó fuera del alcance de los sectores más pobres a las cuales iban destinadas (Salazar, 2017).

1.2 La crisis de la planeación física en Bogotá

Durante la década del 50, se presenta la crisis de la planeación física ante su incapacidad de responder a las necesidades en materia de vivienda, saneamiento, empleo, salud y crecimiento urbano que se generaron en la ciudad ante la explosión demográfica, así como por la imposibilidad de ejecutar los planes propuestos debido al alto costo que implicaba su financiación para la ciudad, y por último, la dificultad de implementar los postulados del urbanismo moderno.

Ante la crisis que se presentó, se inició la adopción de un nuevo modelo de planeación correspondiente al urbanismo racional, por el cual debía considerarse elementos no solo físicos en el planeamiento urbano, sino también sociales, económicos, administrativos y financieros, por los cuales se conociera la realidad de la ciudad (una de las críticas al urbanismo moderno), y se respondiera a las necesidades de la misma.

Al aplicar el urbanismo racional, cobra especial relevancia el método de construcción del plan frente al proyecto, cambio que a su vez, propició adoptar una nueva metodología de planeación promovida en Latinoamérica, tendiente a garantizar el desarrollo económico de las ciudades, acogida por los países desde la década del 60, a partir de la Alianza para el Progreso y denominada planeación para el desarrollo.

Esta metodología respaldada por el CINVA y por el economista Lauchlin Currie, sostuvo que el desarrollo del sector de la construcción se constituiría en el motor del desarrollo económico y social del país, a partir de un círculo virtuoso por el cual, la mano de obra poco calificada que abundaba en el país, podría emplearse en la industria de la construcción, la cual a su vez, generaría empleo y capacidad de reinversión del capital, como se analizará en el siguiente acápite.

Cabe señalar que durante este periodo, diferentes corrientes de la planeación, correspondientes a "la planeación urbana, que había consolidado internacionalmente la labor de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, CIAM; la planeación económica, que introdujo la misión del BIRF liderada por L. Currie; y la corriente de planeación integral, que promovió la Organización de Estados Americanos como un programa de cooperación interamericana a través de la creación del CINVA" (Del Castillo, 2008, p.32).

Hasta este momento, es posible evidenciar el interés de la administración distrital con apoyo de la administración nacional, de llevar a cabo una adecuada planeación del crecimiento urbano de la ciudad, mejoramiento del espacio público y de la calidad de vida de sus habitantes, mediante la contratación de expertos internacionales para que se encargaran de elaborar, ejecutar intervenciones urbanas, y/o dirigir oficinas de planeación de la ciudad, para surtir una adecuada práctica de planeación acorde con las necesidades del momento y los postulados internacionales en la materia.

Esta prolífica producción en materia de planeación urbana posibilitó en parte, que Colombia pudiera hacerse acreedora de la financiación de proyectos de desarrollo en el marco de la Alianza para el Progreso como se explica a continuación, dada la experiencia adquirida en la materia durante estas décadas.

1.3 El discurso de la Planeación para el desarrollo: década del 60

No es posible enmarcar la evolución de la planeación para el desarrollo en Colombia sin incluir el análisis de los planteamientos desarrollados por el economista Lauchlin Currie entre los años 50 a 70 en materia de ordenamiento urbano y el desarrollo económico asociado.

Currie que llega al país en 1949 como director de la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), propuso como iniciativa de desarrollo económico ligado al territorio, generar empleo urbano mediante el fomento de la industria de la construcción como motor del desarrollo económico y social del país, por lo cual "fundamentó el desarrollo nacional en el control y la inversión pública del Estado y en el desarrollo urbano. Desde esta perspectiva, el Estado sería el encargado de la planeación de las ciudades, para lo cual debería formular una política urbana de orden nacional" (Pérez, 2010, pág. 27).

El modelo de desarrollo propuesto por Currie, tuvo como base impulsar la urbanización del país para generar el crecimiento del sector de la construcción como motor de la economía, y puesto que las actividades de construcción no requerirían de un conocimiento especializado, podrían generar empleo para mano de obra no calificada, y a su vez, se solventaría el problema del déficit de vivienda con el aumento en la construcción y en los ingresos de la población, generando de este modo, lo que él denominó como "círculo virtuoso".

El modelo planteado por Currie sería durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974), la base del Plan de Desarrollo conocido como "Las Cuatro Estrategias" que consignó la teoría del sector líder y el papel de la construcción en una estrategia de desarrollo acelerado. Al mismo tiempo, estos planteamientos sentaron las bases para adoptar el modelo de la planeación integral, en la cual se incluye a la vez, un plan de inversión pública y un plan de inversión privado con objetivos comunes, y que se desarrolla mediante dos procedimientos: el primero, correspondiente a la planeación desde arriba que determina el Plan Nacional por el cual se regirá la planeación física y económica, y el segundo, la planificación desde abajo, en donde los programas de inversión deben ser

construidos desde programas sectoriales de las entidades municipales, para responder al plan unitario integral establecido en el plan nacional.

Este enfoque de planeación se sustenta por una parte, en la formulación de una política económica por la cual el desarrollo urbano de las ciudades debía considerarse como motor de la economía nacional y, por la otra, a partir de la institucionalización de la práctica de la planeación como una política gubernamental.

Estos postulados guardan a su vez, estrecha relación con las políticas internacionales promovidas por los Estados Unidos con “La Alianza para el Progreso”, cuyo lanzamiento tuvo lugar en la reunión de Punta del Este (Uruguay), en agosto de 1961, con el propósito de crear condiciones para el desarrollo y la estabilidad política en el continente Americano, mediante un tipo de intervención sistemática a largo plazo y a escala regional, con miras a orientar el cambio social en América Latina e impedir el avance del comunismo en el marco de la guerra fría (Rojas, 2010).

Se trataba entonces, de establecer mecanismos de ayuda exterior, asesoramiento científico, personal capacitado y una combinación de planificación agrícola e industrial, para demostrarles a los "países emergentes" que siguiendo la concepción liberal y capitalista, el desarrollo económico podría aliviar la pobreza y mejorar los niveles de vida, de modo más ordenado y pacífico que la alternativa comunista (Rojas, 2010).

Dentro de sus postulados, la Carta de Punta del Este estableció que la intervención del Estado como agente precursor del desarrollo económico debería darse con la elaboración de planes integrales a largo plazo, que permitieran determinar las políticas económicas y sociales por las cuales se obtendría el desarrollo económico buscado, intervención compatible con la empresa privada.

En cuanto a los nuevos lineamientos para el desarrollo impulsados por los Estados Unidos desde la conferencia de Punta del Este, fueron asumidos por el Gobierno nacional, y se manifestaron de acuerdo con la propuesta de impulsar la economía nacional a partir de incentivar la participación privada en la industria de la construcción de vivienda, tal como manifestó el entonces jefe de la delegación de Colombia, doctor Hernando Agudelo Villa, Ministro de Hacienda, en la cuarta sesión plenaria de la cumbre, así:

> Se ha modificado el criterio de que la planeación era incompatible con el sistema de la empresa privada; se han superado las reticencias sobre si ella implica estatización de la economía; y se ha aceptado que, principalmente en los países subdesarrollados, no es posible obtener una tasa satisfactoria de desarrollo, sin fijar metas determinadas de aumento en la producción, ordenar los recursos nacionales, señalar prioridades a las inversiones y garantizar, mediante la intervención del Estado, el máximo aprovechamiento de los recursos (Ministerio de Hacienda, 1961, pág. 14).

De acuerdo con la Conferencia, se requirió a los países suscriptores de la Carta, elaborar planes de desarrollo cuya consistencia y coherencia serían analizadas por un Comité de Expertos, para determinar la viabilidad de otorgar asistencia económica al país formulador del Plan, como señala De Mattos (1979) (citado por Salazar 2017, pág. 79).

Es pertinente señalar que si bien, fueron asumidos los postulados de la Carta de Punta del Este, su ejecución no se llevó a cabo de manera tan pronta como su aceptación, debido por una parte, por la poca acogida de la idea de la necesidad de planificar a largo plazo, y por la otra, porque en la práctica, los gobiernos no se mostraban dispuesos a llevar a cabo las medidas recomendadas (De Mattos, 1979, págs. 14-15).

La política de apoyo promovida por la OEA, también gestionó programas de capacitación en materia de planeación urbana, tendientes a brindar la formación necesaria para formular los planes de desarrollo, no solo como una simple capacitación, sino que se buscó lograr una transformación institucional a partir de la contratación de expertos por parte de los gobiernos, para preparar los proyectos de inversión, las investigaciones de campo y los programas en los temas de reforma agraria, desarrollo rural, salud cooperativa, vivienda, educación, entrenamiento profesional e impuestos, con el fin de identificar las condiciones que permitieran un rápido desarrollo (Latham, 2000).

Es así como Colombia acoge los postulados de la Alianza Para el Progreso (APP), y de la doctrina de la planeación para el desarrollo promovida por los Estados Unidos, con el fin de obtener la financiación ofrecida, donde se evidencia la relación entre el modelo de desarrollo económico formulado por los Estados Unidos por medio de los postulados de la planeación para el desarrollo.

En materia normativa, esta metodología se adoptó con la expedición de la Ley 19 de 1958, Sobre reforma administrativa, que establece los lineamientos nacionales para aplicar en materia de planeación, y que se sustenta en los postulados de la planeación integral, estableciendo en su artículo 1:

> ARTÍCULO 1°. La reorganización de la administración pública, de acuerdo con las normas de la presente ley, tiene por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial, conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas, y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo.

Para el caso de Bogotá específicamente, es posible evidenciar un primer acercamiento a la metodología de la planeación integral en “La planificación en Bogotá 1964” formulada en la Alcaldía de Jorge Gaitán Cortés, siendo Director de la oficina de Planeación de Bogotá Jorge Rivera Farfán, documento en donde confluyen lineamientos de planeación física, económica y administrativa de la ciudad, de manera interdependiente y complementaria. No obstante, este texto nunca se elevó a norma por lo cual no fue adoptado como soporte legal de la implementación de la metodología, y se limitó a ser solo un documento de aplicación discrecional.

De esta forma, la planeación para el desarrollo en concordancia con la planeación integral promovida internacionalmente, se orientó a garantizar el desarrollo económico de las ciudades, así como a la incorporación de aspectos administrativos, sociales y financieros, por los cuales se propendiera a su vez, por mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

La implementación de la metodología de la planeación para el desarrollo no se surtió a cabalidad, debido por una parte, a los profundos cambios que sus postulados implicaban para la administración de las ciudades, y por la otra, por la falta de disposición de los Gobiernos para llevar a cabo las medidas recomendadas, tal como se puede evidenciar en el estudio “La planificación en Bogotá 1964”, pues si bien, este reúne los postulados de la

planeación para el desarrollo, no se desliga por completo de la planeación física del territorio, otorgando igual relevancia a las dos formas de planear la ciudad.

Aclarado lo anterior, a continuación se tomará el estudio del texto “La Planificación en Bogotá 1964”, con el fin de evidenciar la forma como se aproximó la administración de Bogotá a los postulados de la planeación para el desarrollo, sin desligarse de la planeación física, lo cual denota aun, una amplia participación estatal en el desarrollo de la planeación y en la determinación de las intervenciones urbanas ligadas a un plan urbano, circunstancia que cambiará al finalizar la década del 70, cuando se evidencia una mayor preocupación del Estado por promover el desarrollo económico con intervenciones urbanas focalizadas que no responden a un plan y que son desarrolladas por actores privados.

1.4 Aproximación a la Planeación para el Desarrollo en Bogotá: la Planificación en Bogotá 1964

Como ya se mencionó, este estudio fue desarrollado durante la alcaldía de Jorge Gaitán Cortés (1961-1966), arquitecto de la Universidad Nacional, con estudios en Yale y que sustentó la práctica en la planeación racional y en el urbanismo moderno de los CIAM (Salazar, 2017, pág. 95), y se soporta en los lineamientos de la planeación para el desarrollo fijados desde la Alianza para el Progreso, sin dejar de lado la planeación física del territorio (DAPD, 1964).

De manera específica, el documento contempla una serie de principios y políticas de planificación del desarrollo de Bogotá concebido a 30 años, a partir de la formulación de un plan físico aplicable a toda la ciudad, y que se ejecutaría mediante planes parciales. Además, propone promulgar instrumentos legales matrices que “están sirviendo y servirán de elementos definitivos para estructurar la legislación” (DAPD, 1964), a partir de los cuales se desarrollaría el territorio.

Para tal fin, adopta los postulados del Acuerdo 51 de 1963 - Sobre Zonificación- señalando que debía elaborarse un plano Oficial de Zonas en donde aparecieran gráficamente, las zonas urbanas con sus distintos usos (residencial, comercial, industrial), zonas suburbanas y rurales, así como un estatuto que contuviera normas y reglamentos para utilizar la tierra

según el uso y en razón de la densidad de la población, postulados característicos de la planeación física.

Incorporó información técnica detallada correspondiente a cantidad de población, densidad en las diferentes zonas de la ciudad, lugares considerados centros de empleo, y realizó un detallado análisis financiero de Bogotá que sustentó la propuesta de un Plan Sexenal de ingresos que la administración estaría en condiciones de recibir entre 1964 y 1969, aspectos que corresponden a los postulados de la planeación integral.

En materia de vivienda, analizó aspectos como su déficit, estimado para 1962 en 77.000 viviendas nuevas para la ciudad de Bogotá, formuló un plan de ahorro y préstamo para desarrollar programas y proyectos de vivienda mediante la Caja de la Vivienda Popular, cuyos destinatarios serían los empleados del Distrito, relacionando las categorías de sueldos con la zonificación, con el fin de determinar si se debía construir vivienda unifamiliar o multifamiliar, el valor de la misma respecto del metro cuadrado de construcción, así como un sistema de tipos y áreas de las viviendas.

El texto introdujo los índices de ocupación y construcción por barrios como instrumentos para establecer una distribución racional de las construcciones y una eficiente dotación de equipamientos. No obstante, no aporta herramientas para tratar el problema de la proliferación de barrios de origen clandestino en la ciudad (Salazar, 2017). Este aspecto denota una de las falencias que presentó el documento al momento de acoger la metodología de la planeación integral, puesto que se esperaba que el mismo respondiera a los problemas que todavía afrontaba la ciudad, siendo la vivienda informal uno de los más representativos.

Ahora bien, este esquema de planificación se encontraba basado menos en un plan propiamente dicho y más en el proceso de planificación, al señalar que el plan era un instrumento que debía conformarse todos los días, aunque adoptaba lineamientos por los cuales se podría formular a su vez, programas de acción por medio de los cuales alcanzara sus objetivos, en esta forma, considerando el plan como un instrumento flexible, con el cual se conseguiría el desarrollo económico de la ciudad, sin considerarlo como el fin último de la planeación, sino como uno de los elementos por los cuales se mejoraría la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, aspecto que el estudio enfatiza.

El enfoque de la planeación integral se puede evidenciar en el documento “La Planificación en Bogotá 1964”, porque se fundamenta en el análisis de aspectos sociales, económicos y administrativos que impactan la ciudad, para determinar una política financiera a largo plazo, y regular el monto de los ingresos del Distrito, así como la flexibilización de la intervención del desarrollo urbano, en respuesta a la cambiante situación urbana de la ciudad de Bogotá, siendo evidente la preponderancia que se da en el mismo, a la planeación física, al señalar que los elementos sociales, económicos y financieros debían enriquecer el contenido de la planeación física para lograr objetivos sociales y económicos del desarrollo regional.

Cabe resaltar que el aspecto normativo que propone el documento, se fundamentaba en la aplicación de los instrumentos legales matrices promulgados en materia de sectorización, subdivisión de tierras, plan vial y zonificación, aspectos que podrían ser modificados en casos determinados, previa aprobación de la Junta de Zonificación.

No se trata pues, de un cuerpo normativo rígido y general, sino de lineamientos, aplicables frente a determinadas circunstancias del crecimiento de la ciudad, lo cual posibilitaría un amplio margen de acción en el proceso de planificación, y que denota el papel subordinado de la norma urbana frente a la planeación de la ciudad, tendiente a regular solo aquellos aspectos específicos por los cuales se pudiera ejecutar los planes parciales circunscritos al plan urbano propuesto.

El documento “La Planificación de Bogotá: 1964”, desarrolla una metodología en materia de planeación a partir de un detallado análisis de las condiciones de la ciudad, desde aspectos como servicios públicos, demanda de transporte urbano, aseo, plazas de mercado, cementerios, vivienda, economía urbana, sistemas de producción, empleo, escolaridad y salud, por los cuales se fundamentarían las propuestas en materia social, administrativa, urbana y fiscal para determinar el desarrollo físico de la ciudad y se mejorarían las condiciones de vida de sus habitantes.

Este documento se considera un ejemplo de la forma como debe tratarse un estudio urbano, al relacionar en detalle, una gran parte de los aspectos relevantes de la ciudad, y a partir de un análisis de fondo, proponer alternativas viables para superar los problemas que se presentaban en la misma.

En materia normativa, este documento no fue adoptado por norma alguna, aunque el Acuerdo 65 de 1967 y el Decreto 1119 de 1968 promulgados con posterioridad, acogen algunos de los lineamientos del documento “La Planificación de Bogotá”, con algunas modificaciones sustanciales, en especial, en cuanto a las densidades planteadas en el estudio y la incorporación de nuevos criterios de desarrollo inmobiliario como los conjuntos multifamiliares en lo correspondiente al Acuerdo 65 de 1967, así como, la aceptación de usos mixtos, construcción en altura y desarrollo en la ciudad ya construida, establecidas en el Decreto 1119 de 1968.

Estas normas no retoman los lineamientos señalados en el estudio “La Planificación de Bogotá” en cuanto a la formulación de estrategias económicas, financieras y sociales con las cuales se generara empleo, acceso a la vivienda, atención en salud y escolaridad, como lo establecía el estudio, limitándose a regular aspectos físicos del desarrollo urbano que debido al aumento de densidades y de alturas señalados, pudieron promover el desarrollo económico de la ciudad, en correspondencia con los lineamientos de la planeación para el desarrollo.

1.5 Incidencia de la norma urbana frente a la industria de la construcción

1.5.1 Del tránsito de la vivienda unifamiliar a multifamiliar: Acuerdo 65 de 1967

Durante la Alcaldía de Virgilio Barco (1966-1969), se aprobó el Acuerdo 65 de 1967 - Por el cual se señalan las normas y el procedimiento que deben cumplirse para urbanizar terrenos en el área del Distrito Especial de Bogotá y se dictan otras disposiciones-, y que responde a los lineamientos de la planeación para el desarrollo acogidos como política nacional desde la Alianza para el Progreso.

Este Acuerdo buscó estimular la densificación y la compactación de la ciudad, con las normas respectivas, y determinó el procedimiento que se debía cumplir al momento de

ejecutar desarrollos urbanos en la ciudad de Bogotá, creando nuevas figuras de construcción tales como agrupaciones y conjuntos arquitectónicos, por las cuales se podría adelantar los proyectos de vivienda, se aceptó que pudiera confluir diversidad de usos principales y complementarios, y se comenzaron a sentar las bases para fomentar la inversión privada.

Determinó las zonas en donde se podría urbanizar los predios, aclarando que sería aceptable en cualquier zona edificable dentro del perímetro urbano o en terrenos urbanizados mediante englobe de lotes. Estableció también, la forma para calcular la altura de los lotes por desarrollar.

El Acuerdo 65 de 1967 no contempló la lotificación establecida en el documento "La Planificación de Bogotá", y que en relación con la zonificación urbana, se determinaba el número de pisos edificables, el área mínima de los lotes en m², así como las zonas de cesión para uso público. Sin embargo, estableció porcentajes mínimos de cesión respecto de las áreas de las zonas que a su vez, fueron reducidas en el Acuerdo.

Incluye una nueva clasificación de zona, la correspondiente a la R-8 que permitía una densidad de 122 lotes por hectárea como máximo, siendo para el caso de "La Planificación de Bogotá" el mayor número permitido 67,442 para la zona R-7-E, lo cual se entiende como un aumento drástico en la densidad de los desarrollos urbanos.

A continuación, se muestran algunos ejemplos de las diferencias antes señaladas:

Tabla 1

Comparativo de Lotes por hectárea y área mínima de lote en m² establecidos en el documento "La Planificación de Bogotá 1964" frente al Acuerdo 65 de 1967

	Zona	La Planificación de Bogotá	Acuerdo 65 de 1967
Lotes/Ha	R-5 R-6 R-7	33,469 40,769 51	61 70 91
Área mínima del lote m² /zonificación	R-5 R-6 R-7	196 156 120	140 120 90

Fuente: elaboración propia

Los anteriores ejemplos permiten evidenciar la falta de correspondencia entre el documento desarrollado por Gaitán Cortés y el Acuerdo aprobado por Virgilio Barco sobre el aumento en la densidad regulado en el Acuerdo 65 de 1967, frente a la establecida en el documento "La Planificación de Bogotá 1964", en una proporción casi del doble, así como la disminución del área mínima de los lotes por zonas, también considerable, lo cual en materia de calidad de vida de los habitantes, podría entenderse como un deterioro respecto de las condiciones formuladas en el documento de 1964.

La relevancia del Acuerdo 65 de 1967 radica en que estructuró la zonificación debida a la densificación y usos del terreno y a la incorporación del concepto de conjuntos o agrupaciones de vivienda que permitieron reemplazar la vivienda unifamiliar por lote, a la vivienda multifamiliar, y se pudo ejecutar desarrollos de vivienda en zonas por urbanizar o que ya estaban urbanizadas[1], es decir, permitía modificar la estructura de la ciudad (Salazar & Cortés, 1992), mediante la ejecución ya no de una, sino de varias viviendas por lote, en zonas donde estaba garantizado el acceso a servicios públicos, siempre y cuando, se conservara la densidad de la zona.

1.5.2 Usos mixtos y transformación de la ciudad Decreto 1119 de 1968

En cuanto al Decreto 1119 de 1968 "Por el cual se adopta el Plano Oficial de Zonificación General de la ciudad, se señala un nuevo perímetro urbano y se dictan unas normas sobre urbanismo", se observa que estableció el perímetro de la ciudad de Bogotá DE, así como de los municipios que hacía poco habían sido anexados a la misma.

[1] Artículo 23 Acuerdo 65 de 1967: Toda persona natural o jurídica que cumpla con los requisitos indicados en este Acuerdo podrá urbanizar predios destinados a la ubicación de conjuntos arquitectónicos, núcleos cooperativos y/o agrupaciones de vivienda, en cualquier zona edificable dentro del perímetro urbano de la ciudad. También podrá adoptar terrenos urbanizados para estos mismos fines mediante las operaciones correspondientes al englobe de los lotes existentes.

A diferencia de lo establecido en el documento la Planificación de Bogotá, el Decreto 1119 del 68, propuso una alternativa frente a la vivienda informal, al señalar en su artículo 7 que las áreas residenciales periféricas y sin desarrollar, tanto en la ciudad de Bogotá como en las cabeceras de los municipios anexados, localizadas fuera del perímetro urbano, serán consideradas provisionalmente como zonas rurales hasta que tengan, posibilidades inmediatas de servicios públicos de acueducto y alcantarillado conectados a las redes distritales.

Determinó diversos usos por zonas[2], correspondientes a uso complementario, uso compatible y uso conforme, ampliando la posibilidad de integrar diferentes usos por zonas, lineamiento que no había sido contemplado en "La Planificación de Bogotá", a pesar de que este documento consignó 14 categorías de usos en materia de vivienda, 7 clases para lotes comerciales, y 5 para lotes industriales, entre otros, logrando una amplia categorización de los usos, sin aclarar la posibilidad de desarrollar proyectos en zonas donde el uso predominante fuera diferente de aquel proyecto.

Para cada uso establecido, determinó cuáles podrían ser correspondientes, compatibles y complementarios a ellos, así como las áreas mínimas del lote, índice máximo de ocupación e índice máximo de construcción, para cada uso.

También reforzó los lineamientos establecidos en el Acuerdo 65 de 1967 en cuanto a agrupaciones y conjuntos arquitectónicos, y buscó garantizar la coherencia entre los lineamientos específicos en materia de vivienda, infraestructura vial y zonificación[3]. Todo lo cual evidencia una concepción enfocada en la ejecución de acciones inmobiliarias, pero

---

[2] ARTÍCULO 15. La Junta de Planificación fijará la relación detallada de usos compatibles y complementarios para cada zona, en los casos no establecidos en el presente Decreto. Para el efecto se adoptan las siguientes definiciones: a). Uso complementario. Aquel que se considera necesario para el funcionamiento integral y armónico del uso principal asignado a una zona. b). Uso compatible. Es el uso que sin ser complementario puede aceptarse en una zona determinada, siempre y cuando no atente contra los usos principales y complementarios de la zona, y viceversa. c). Uso conforme. Corresponde a los usos principales, complementarios y compatibles en cada zona determinada.

[3] El Acuerdo 65 de 1967 en su cuerpo normativo establece: ARTÍCULO 26: Los conjuntos arquitectónicos y núcleos cooperativos deberán ser revisados en su etapa de anteproyecto por la oficina de Planificación del Distrito y para tal efecto los interesados deben presentar la programación de las necesidades urbanísticas y su desarrollo por etapas. Además, deben presentar los diseños de los espacios urbanos con su correspondiente equipo, tal como iluminación, arborización, recreación, etc, y el estudio de diseño urbanístico que relacione el conjunto con las áreas urbanas inmediatas en cuanto a vías, servicios y volumetría.

al igual que el Acuerdo 65 de 1967, no creó herramientas para conseguir una modificación administrativa o social de la ciudad.

En consecuencia, tanto el Acuerdo 65 de 1967, como el Decreto 1119 de 1968, buscaron estimular la densificación y compactación de la ciudad, promoviendo el crecimiento en altura en zonas con suministro de servicios públicos y que estuvieran cercanas a los centros de trabajo, creación del concepto de conjuntos arquitectónicos o agrupaciones de viviendas por lotes.

Si bien, como se había señalado antes en el presente trabajo, el ordenamiento físico del territorio se consideraba un aspecto primordial, el documento “La Planificación de Bogotá”, logró a su vez integrar elementos de la planeación integral al análisis físico, por los cuales proponer alternativas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Sin embargo, tanto en el Acuerdo 65 de 1967, como en el Decreto 1119 de 1968, cobra una mayor relevancia el desarrollo físico del territorio, toda vez que, solo se establecieron los trámites y procedimientos que se debían seguir para obtener las aprobaciones y licencias necesarias para desarrollar los proyectos que propusiera cada promotor, cada propietario o ambos, sin establecer un solo lineamiento que permitiera resolver asuntos administrativos o financieros necesarios para tratar aspectos sociales, de vivienda, y económicos de la población, por lo cual se podría inferir que en aras de limitar la forma física de la ciudad, se pudo generar un ambiente propicio para la inversión privada, derivado de las modificaciones en materia de densidad, usos mixtos y agrupaciones de vivienda.

Ahora bien, hasta este momento, se ha tratado el cambio en el paradigma de la planeación física imperante durante la primera mitad del siglo XX, para dar paso a la planificación del desarrollo promovida por los Estados Unidos, en la cual convergen elementos económicos, sociales, físicos, administrativos y financieros, y cuyo principal objetivo fue garantizar el desarrollo económico a partir del desarrollo urbano de las ciudades.

De esta forma, se concluye el análisis de la evolución de la planeación urbana de la ciudad de Bogotá durante la primera mitad del siglo XX, y se termina este capítulo en el análisis de la metodología de la planeación para el desarrollo y el acercamiento que se tuvo frente a la misma en la década del 60, a partir del documento “La Planificación de Bogotá: 1964”,

lo mismo que el Acuerdo 65 de 1967 y el Decreto 1119 de 1968, por los cuales se buscó responder a la necesidad de limitar el crecimiento de la ciudad, y mejorar el mercado de la construcción.

En la búsqueda del desarrollo económico nacional, el Estado no se limitó a expedir normas en el campo urbano, sino que formuló una política de carácter nacional que buscó cubrir el déficit de vivienda, incentivar la inversión privada, cubrir la demanda de vivienda en los sectores e ingresos altos y medios, con la adopción de un nuevo sistema de financiamiento que garantizaría el acceso a créditos de vivienda de una mayor porción de la población, conocido como Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC).

Este sistema creado a comienzos de la década del 70, marcó una transformación en la producción de la vivienda y en el mercado inmobiliario, derivando en un fortalecimiento sin precedentes de la industria de la construcción y que se considera, en conjunción con la planeación para el desarrollo y el Plan Nacional de las Cuatro Estrategias, determinante para que se reemplazara la planeación urbana por la norma urbana en la década del 70, evidenciable a partir del comparativo entre el Estudio Fase II, el Decreto 159 de 1974 y el Acuerdo 7 de 1979, al confluir en el periodo de desarrollo de las estrategias económicas señaladas, tema que se trata en el siguiente capítulo.

2. El reemplazo de la planeación urbana por la norma urbana en la ciudad de Bogotá durante la década del 70

Hasta el momento, se ha hecho un breve recuento de los hechos para mostrar la evolución que ha tenido la planificación urbana en la ciudad de Bogotá en la primera mitad del siglo XX, hasta finalizar la década del 60, evolución que evidencia la transformación de una planeación eminentemente física del territorio en donde la norma urbana regulaba aspectos específicos como ancho de vías, nomenclatura y zonificación, para dar paso a la metodología de la planeación integral y la planeación para el desarrollo, con las cuales el desarrollo urbano debía responder no solo aspectos físicos (plano urbano), sino también, ocuparse de aspectos sociales y administrativos de las ciudades, con el objeto de propender por su desarrollo económico.

Ante la necesidad de implementar esta metodología, y con la aceptación de la Alianza para el Progreso formulada por los Estados Unidos para los países Latinoamericanos, durante la década del 60, en Bogotá se adelantó una serie de gestiones administrativas tendientes a implementar los postulados de la APP, a partir de las cuales se elaboró el documento "La Planificación de Bogotá: 1964", y se expidieron el Acuerdo 65 de 1967 y el Decreto 1119 de 1968, documentos que evidencian un primer acercamiento a la implementación de la planeación integral y de la planeación para el desarrollo, pero sin desligarse de la planeación física, en su busca por promover el desarrollo económico a partir de la regulación de aspectos de la construcción de la ciudad, tales como crecimiento en alturas, usos mixtos y agrupaciones inmobiliarias para el caso de las leyes citadas, pero sin desligarse del planeamiento urbano, al retomar algunos de los lineamientos establecidos en el estudio en cuanto a limitar el crecimiento de la ciudad con el aumento de las

densidades, y la posibilidad de construir sobre áreas ya desarrolladas mediante la figura de englobes de lotes para ejecutar multifamiliares.

No obstante, estas iniciativas no llegaron a ser suficientes para satisfacer la demanda de vivienda que la nueva forma de construcción de la ciudad podía solventar, y se encontró que si bien, se logró incrementar el desarrollo de vivienda a una escala mayor que la que se venía ejecutando hasta comienzos de la década del 70, no se observa que la capacidad adquisitiva de la población de sectores medio y bajo, hubiera correspondido a esta oferta, y fue necesario crear un nuevo sistema de financiamiento económico para que permitiera a estos sectores adquirir su vivienda, fortaleciéndose de igual forma, la inversión privada en la economía desde el sector de la construcción, y promulgar normas para regular dicha demanda.

Es así como a comienzos de la década del 70, convergen en la ciudad de Bogotá, dos herramientas promovidas por la administración nacional y distrital, tendientes a incentivar la industria de la construcción como motor de la economía, y satisfacer la demanda de vivienda que se presentaba en la ciudad. Una financiera con la creación del sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), y otra de carácter normativo, mediante la expedición del Decreto 159 de 1974 y del Acuerdo 7 de 1979.

Estas herramientas analizadas al mismo tiempo, reflejan la incidencia de la política económica en el reemplazo de la planeación urbana por la norma urbana, dado que los esfuerzos del Estado se habían orientado a incentivar la inversión privada en la industria de la construcción como modelo de desarrollo económico, más que al planeamiento de la ciudad que podría redundar en limitantes a dicho desarrollo.

2.1 La política económica como determinante del desarrollo urbano en la década del 70

Durante el gobierno del presidente Misael Pastrana Borrero (1970-1974), se plantea el cambio del modelo económico de producción básicamente agrario, abanderado por el gobierno anterior del presidente Carlos Lleras, correspondiente al modelo de “Sustitución de importaciones”, por el cual y para no depender de las importaciones de manufacturas para la industria nacional, promovió una Reforma Agraria, una Reforma Administrativa y laboral, y un conjunto de estímulos a las exportaciones diferentes del café, políticas que generaron una gran oposición desde diferentes sectores sociales, todo lo cual impidió su aprobación (Jaramillo, 1985).

El agotamiento de este modelo, permitió que durante el gobierno de Pastrana Borrero, se reformulara la política económica enfocada en el sector productor de vivienda, con base en los postulados propuestos por Lauchlin Currie para impulsar el desarrollo económico del país, por lo cual el plan de gobierno del presidente Pastrana “Las Cuatro Estrategias” propuso el sector de la construcción como sector líder de la producción.

Las cuatro estrategias propuestas fueron las siguientes: i. Énfasis en el desarrollo urbano, concentrando recursos en la industria edificadora de viviendas (vivienda urbana no subsidiada), y de servicios complementarios, ii. Incremento de las exportaciones para garantizar el suministro de las importaciones y poder atender la deuda externa, iii. Aumento de la productividad agraria y una mejor distribución de la propiedad rural; iv. La cuarta estrategia correspondía a la redistribución del ingreso con base en un sistema progresivo de impuestos donde se tributara de conformidad con la capacidad real para hacerlo, y se eliminaran las medidas que pudieran distorsionar el sistema tributario hasta hacerlo regresivo (Planeación, 2019).

Al respecto, (Ballén, 2010), señala:

> En ese sentido, la política gubernamental frente al sector de la edificación y de la producción de vivienda sufre un gran cambio por el agotamiento del modelo económico, basado en el sistema de sustitución de importaciones industriales, razón por la cual se intentó crear condiciones para reorientar la producción hacia el mercado exterior y se crearon incentivos a las exportaciones en renglones de la economía que anteriormente se dirigían al mercado doméstico; se pensó en incentivar el control de los sectores líderes en el comportamiento económico del

> país y se pretendió fortalecer la edificación como motor del desarrollo económico (pág.120).

En este sentido, cobra especial importancia para el objeto de la presente investigación, la estrategia con la cual se buscó fomentar el desarrollo urbano a partir de la concentración de recursos en la industria edificadora de viviendas, estrategia por la cual se procedió a formular un nuevo sistema financiero que garantizaría la construcción de vivienda con el fomento del ahorro para construir sobre la base del principio del valor constante de ahorros y préstamos, denominado Unidad de Valor Adquisitivo Constante (UPAC), estrategia que en conjunto con modificaciones normativas surtidas a nivel distrital durante este mismo periodo, generaron el cambio en la forma de entender la ciudad, siendo entonces, vista como objeto de producción, lo cual derivó en la preponderancia de la norma-código de construcción frente a la planeación urbana, hasta su reemplazo.

2.1.1 Fortalecimiento del sector de la construcción de vivienda como motor del desarrollo económico – UPAC

La estrategia planteada para fomentar la industria de la construcción, fue considerada factor de múltiples beneficios tales como la superación del desempleo, al no requerir en su funcionamiento de mano de obra calificada, solución al tema de divisas porque las materias primas en su ejecución no debían ser importadas sino que se producían en el país, y en especial, puesto que el sector de la construcción era un mercado con amplia demanda solvente pero no satisfecha debido a su sistema de financiamiento, “apoyar este sector fortalecería a su vez la acumulación del capital bancario una vez efectuada la reforma del sistema financiero, conocida como el sistema UPAC” (Jaramillo, 2004). Es decir, cuando menos en su formulación, correspondía con el círculo virtuoso de Currie.

Hasta la creación del UPAC con el Decreto 1229 de 1972 que desarrolló el artículo 3 del Decreto 667 de 1972, los pequeños promotores estaban supeditados a producir por encargo, por lo cual la modificación del sistema implicó un aumento de la producción para satisfacer la demanda, porque el sistema promovía el ahorro personal, para destinar luego,

ese capital hacia la inversión de la construcción, amortiguando así, el valor de los intereses de los deudores que hubieran obtenido crédito de vivienda.

El UPAC operó con un mecanismo llamado indexación de los ahorros que consistía en aumentar los depósitos al ritmo general de la inflación y a la vez, recibían un interés nominal. Otra característica fue la canalización del ahorro en entidades privadas conocidas como Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV), asumida antes por el Banco Central Hipotecario (Jaramillo, 2004, pág. 21).

Para 1975, las CAV detentaban 36.7% del ahorro financiero (Echeverry,1999), y se convirtieron al comienzo, en un modelo exitoso debido al incentivo del mecanismo de indexación propuesto, sustituyendo las instituciones nacionales encargadas de financiar la vivienda, como señala (Ballén, 2010):

> El sistema UPAC se afianzó como mecanismo privilegiado de captación de ahorro y de financiación de la construcción, se convirtió en el instrumento más importante de movimiento de ahorros voluntarios del país, contribuyendo a la modernización de las prácticas financieras; las CAV alcanzaron un nivel preponderante en el conjunto del sistema financiero de vivienda institucional, desplazando el papel de las instituciones del Estado como constructoras directas de vivienda económica (pág. 118).

En esta forma, los ahorradores sintieron que este sistema UPAC daba mayores beneficios a sus ahorros que los sistemas tradicionales, y entonces, se entendió que se había cumplido el objetivo de incentivar el ahorro, el cual sería invertido en el sector de la construcción.

La inversión de los ahorros en la industria de la construcción, se evidencia en otro hecho significativo, el aumento de la construcción de vivienda en el país que tuvo lugar entre 1970 a 1977, y que en Bogotá pasó del 59% en 1970 al 78% en 1977; en Medellín del 20% al 74%, y en Cali del 9% al 72% (Jaramillo, 2004), lo cual confirma el éxito del modelo, debido a la correspondencia entre la nueva forma de financiación de la vivienda, y la satisfacción de su demanda que no había sido suplida con los modelos de desarrollo privados o estatales promovidos con anterioridad.

En el caso de Bogotá, la incidencia de la política económica promovida con el UPAC, se evidencia con el análisis comparativo del desarrollo de la construcción de vivienda en la ciudad en décadas anteriores y posteriores a su implementación, tomando como base el estudio adelantado por Mondragón (2007), que presenta el desarrollo de la construcción de vivienda en Bogotá por promotores privados desde 1930 hasta 1997.

Para el periodo comprendido entre 1930 y 1960, es decir, anterior a la promulgación del UPAC, el estudio señala que la ciudad estaba mayormente compuesta por barrios, cuya construcción se ejecutó a partir de la parcelación y loteo a cargo del urbanizador, y de la construcción de las viviendas cuyo proceso podía llevarse por un mismo agente o por diversos propietarios (Mondragón, 2007, pág. 76), identificándose en este periodo, un total de 2'201.642,51 m² de urbanización construida, correspondiente a barrios tradicionales de vivienda unifamiliar, como Bosque Calderón y El Polígono, Chicó, Chicó Norte y El Campín, entre otros.

En contraste, en la década del 60, se observa un gran desarrollo inmobiliario a cargo de la firma Ospinas, con la construcción de casas en el sector de Nuevo Muzú y en los sectores I, II y III de Muzú, La Laguna -todos ellos programas de vivienda de tipo económico-, así como urbanizaciones para clase alta como Santa Bárbara y viviendas de tipo medio como Santa Isabel y Los Andes, Cantalejo, Chicó Norte y Lisboa[4].

Durante este periodo, inician actividades las sociedades creadas por Luis Carlos Sarmiento Angulo en 1961, y por Fernando Mazuera en 1965. El primero desarrollaría en asocio con el ICT en el marco del plan P-3[5], la urbanización El Paseo, al noroccidente de Bogotá con un total de 291 viviendas; Urbanización La Europa, un proyecto de vivienda unifamiliar de 608 casas, Urbanización Las Villas. Entre 1964 y 1969, la firma desarrolla el proyecto de vivienda unifamiliar Urbanización Las Villas, con un total de 755 casas; Urbanización San Andrés, un proyecto de vivienda unifamiliar de 276 casas.

[4] Ibíd., p. 78.
[5] Según la cual, el valor de la edificación se costeaba en tres partes iguales asumidas por el ICT, la firma urbanizadora y el comprador, concediéndole a este último un plazo de diez años para pagar su saldo por mensualidades (Mondragón, Promotores privados de áreas residenciales en Bogotá, 2004).

Por su parte, Fernando Mazuera desarrollaría el proyecto Floralia que albergó en total 659 viviendas, destinadas a una población de estrato tres. Dicho proyecto se caracterizaba por ser un intento por hacer ciudad dentro de la ciudad, mediante el desarrollo de un parque público y diversas zonas de servicios[6].

A cargo de los constructores señalados, se ejecutó en Bogotá, un total de 3’154.983,5 m² de viviendas construidas en la década del 60 (entre 1958 y 1968), y que correspondían a viviendas unifamiliares, ya fuera en barrios o en urbanizaciones.

En el periodo comprendido entre 1970 a 1985, se evidencia un cambio significativo en la construcción de ciudad, a partir del proceso de compactación de las urbanizaciones residenciales y de apertura de nuevas áreas urbanas por medio de la acción del Estado, Mondragón (2007), y se construyen 6’408.903,2 m² de viviendas, es decir, el doble del anteriormente mencionado.

Los datos señalados son relevantes en el desarrollo del presente trabajo, porque permiten comprobar por una parte, que hubo un cambio en el tipo de vivienda construida hasta comienzos de la década del 60, con predominio unifamiliar por lotes en barrios o en urbanizaciones, a multifamiliares, conjuntos residenciales y edificios de apartamentos durante la década del 70, lo cual se debió a la aplicación de las reformas sobre usos, densidades y alturas establecidos en el Acuerdo 65 de 1967 y el Decreto 1119 de 1968, es decir, esta transformación de la ciudad se debió a la incidencia de la norma urbana sobre la ejecución de la vivienda.

También es notorio que la distribución de los desarrollos de vivienda que para la década del 60 tuvieron lugar hacia el norte, en el periodo comprendido entre 1970 y 1985, se ejecutaron por toda la ciudad, como consecuencia de considerar la vivienda como motor del desarrollo económico de la misma y por lo cual, al cubrir la demanda insatisfecha de vivienda, se pudo desarrollar proyectos de vivienda en varias zonas de la ciudad, sin que hubiera una limitante en la norma urbana al desarrollo de estos proyectos, diferente a la

[6] ibid. p 78

densificación de la ciudad para evitar su expansión, y a la correspondencia con los usos del sector.

Esta situación refleja la correspondencia entre los esfuerzos de la administración nacional y distrital, tendientes a fortalecer la industria de la construcción y el desarrollo urbano de la ciudad, con la expedición de normas urbanas que flexibilizaran la ejecución de desarrollos inmobiliarios en la ciudad, y a la creación de un nuevo sistema de financiamiento que garantizara el acceso a la vivienda.

La operación del sistema UPAC también posibilitó acumular grandes capitales en las CAV dado su carácter privado, por el cual podría confluir en ellas, la figura de canalizador de capital y de gran constructor, así como de promotor inmobiliario, haciendo que pudiera crecer en los periodos de auge, lo mismo que imponer precios de monopolio en tiempos de crisis y reservar tierras a largo plazo para generar su mayor valorización (Jaramillo, 2004).

Dicha condición de monopolio redundó, por una parte, en el alza de los precios de las viviendas que los sectores solventes podían afrontar, pero obligó a que consumidores de otros sectores, se vieran obligados a asumir precios tan elevados como los que pagaban los sectores solventes, lo cual derivó en un estancamiento de la demanda por lo menos en estratos medios y bajos, que no podían asumir los precios del mercado.

Es importante señalar que al poner en práctica esta política, aspectos fundamentales de la teoría económica neoliberal palpable en el Mundo desde la década del 70, según la cual el papel del Estado consistía en crear un marco institucional para promover el libre desarrollo de las capacidades y libertades empresariales del individuo, en el marco de los derechos de la propiedad privada, la intervención del Estado en el mercado debía ser mínima, como política desarrollada en oposición a las políticas “keynesianas” por las cuales el Estado debía amortiguar los ciclos económicos y asegurar un práctico pleno empleo (Harvey, 2005).

Una forma de sustentar este monopolio, es analizar el incremento del crecimiento en un 75% de los créditos para financiar vivienda, correspondiente a $225.988,4 en 1972, a

$395.131,8 en 1973 (DANE, 1993), por medio de las CAV, habiendo otorgado para 1974 préstamos por valor de $6.555 millones, frente al BCH que en 1971 tuvo una participación del 31% equivalente a $1’018.263, y en 1974 fue apenas de 10% correspondiente a $607.188 que significó una reducción del 40%.

Otro factor que se considera relevante, corresponde a la crisis del sector presentada en 1975, debido al Modelo de Apertura Financiera promovido por López, por el cual el mercado se orientó hacia la especulación financiera que derivó en una reducción de las licencias de construcción que pasaron de 5’073.885 m² en 1974 a 3’637.040 m² en 1975 (DANE, 1993), por lo cual las políticas de vivienda se enfocaron en los estratos altos y medios altos de la población beneficiarios de la bonanza externa de capital, dejando al margen la financiación de vivienda de estratos bajos.

Tabla 2

Reducción de licencias de construcción 1974-1975

Cuadro 1
Colombia Area edificada, en 56 ciudades, segun licencias de construccion 1970–1991

Miles de M ²

Anos	Total		Vivienda		Otras edificaciones		Participacion	
	Metros	Varia cion %	Metros	Varia cion %	Metros	Varia cion %	Vivien da	Otras edifica ciones
1970	4 562		3 843	–	719	–	84 2	15 8
1971	4 835	5 99	3 977	3 50	858	19 26	82 3	17 7
1972	4 582	5 24	3 641	8 46	941	9 68	79 5	20 5
1973	6 073	32 54	4 985	36 91	1 088	15 65	82 1	17 9
1974	6 726	10 75	5 074	1 79	1 652	51 78	75 4	24 6
1975	4 843	28 00	3 637	28 32	1 205	27 02	75 1	24 9
1976	5 128	5 89	3 928	8 00	1 200	0 48	76 6	23 4
1977	6 405	24 90	5 011	27 58	1 393	16 12	78 2	21 8
1978	7 127	11 27	5 941	18 55	1 185	14 91	83 4	16 6
1979	6 094	14 49	4 718	20 59	1 376	16 08	77 4	22 6
1980	5 942	2 49	4 634	1 78	1 308	4 92	78 0	22 0

Fuente: DANE, 1993

Otro punto por resaltar, es el estancamiento del ritmo de la producción, pues contrario a lo esperado, luego del auge inicial del modelo se presenta una disminución de los fondos públicos porque una buena parte de los fondos prestables van a alimentar las sobreganancias de promotores, prestamistas y terratenientes que carecían de un interés especial en maximizar la traducción de estos fondos en actividad productiva real (Jaramillo, 2004).

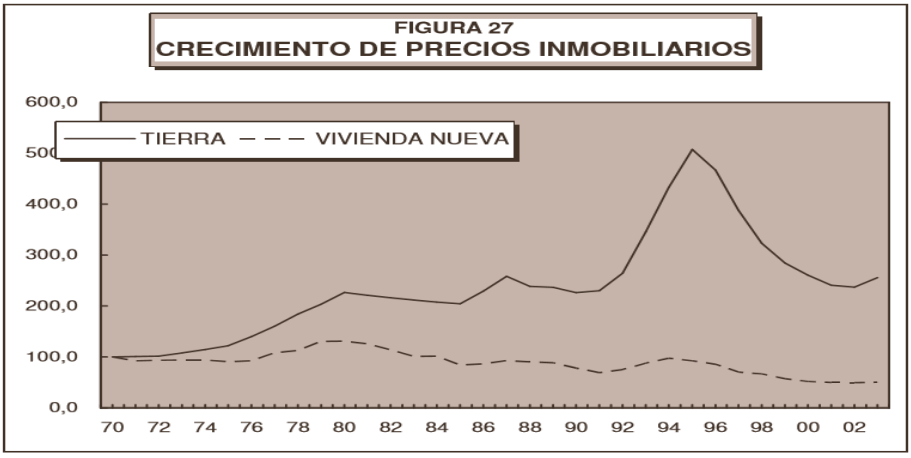
Si bien en sus inicios esta política fue exitosa, de todo lo expuesto se deduce que no pudo suplir el déficit de vivienda de los sectores de bajos ingresos, porque el mercado de

vivienda financiado por este medio se enfocó en el desarrollo inmobiliario para los sectores altos y medios de la población, y redujo la participación de las entidades estatales encargadas de la producción de vivienda subsidiada, lo cual a su vez, agudizó la crisis de acceso a la vivienda para la población de bajos recursos.

Al mismo tiempo, aunque el sistema propendía por incentivar la inversión privada para lograr una reinversión del capital de acuerdo con el círculo virtuoso formulado por Currie, esto tampoco se logró porque el carácter monopólico de los agentes promotores, se enfocó en adquirir lotes que no eran urbanizados, para generar una mayor valorización, por lo cual la industria de la construcción de vivienda dejó de ser atractiva, en cambio sí lo fueron las prácticas de reserva de tierra, que debió generar un estancamiento en el empleo de mano de obra poco calificada, cuyo auge tuvo lugar a comienzos de los años 70. La gráfica muestra la diferencia entre el valor del suelo y el valor de la vivienda en el periodo de estudio, con lo cual se evidencia que para 1970, ambos tenían igual valor, notándose el incremento en el valor del suelo a partir de 1972, en contraste con la baja en el valor de la vivienda que se observa en 1975, lo cual podría interpretarse como el cambio en la finalidad del sistema UPAC, conforme con el cual era más atractivo el mercado del suelo y la especulación del valor del mismo, que la inversión en la industria de la construcción.

Tabla 3

Comparativo entre el valor de la tierra y la vivienda nueva en Bogotá



Fuente: Jaramillo, 2004

En relación con la generación de empleo, al comienzo, el modelo de desarrollo económico se tradujo en un incremento del empleo en el sector de la construcción, donde hubo un crecimiento del 12,1% en 1973 y un decrecimiento en 1975 del -3,7%, periodo que coincide con la bonanza derivada de la especulación financiera, así como en la disminución de la actividad edificadora, lo cual podría relacionarse con la tendencia a la acumulación de suelos, actividad que no requería emplear mano de obra poco calificada.

Tabla 4

Crecimiento y decrecimiento del empleo- Mano de obra no calificada

Cuadro No. 3 - Crecimiento % del PIB a precios constantes de mercado de 1970, para algunas ramas de la actividad económica

	1971	1972	1973	1974	1975
Total	5.7	7.7	7.1	6.0	4.5
Industria Manufacturera	8.5	9.2	8.9	5.6	2.8
Industria fabril	9.3	10.0	9.5	5.8	2.8
Industria artesanal	3.9	4.0	4.5	3.8	3.8
Construcción	5.1	1.9	12.1	3.9	-3.7
Comercio	6.9	6.7	8.6	5.0	2.1
Transportes	4.5	7.1	8.9	9.3	5.4
Comunicaciones	12.2	12.1	12.2	19.6	15.6
Electricidad, gas y agua	9.0	12.4	10.6	6.5	5.2
Bancos, seguros, otros financ. y finca raíz	15.9	11.0	8.1	14.7	13.9
Alquiler neto de vivienda	6.6	6.3	4.9	7.1	7.7
Servicios personales	6.7	7.9	6.9	6.2	5.8
Servicios gobierno	7.0	10.1	7.9	2.3	3.8

Fuente: Muñoz, 1977

Los datos anteriores permiten concluir que si bien, el modelo en su inicio se apegó a los postulados de Currie, impulsando el desarrollo económico del país y logró una tasa promedio en el PIB de 6.52% entre 1971-74 (DANE, 1993), a medida en que el sector de la construcción se fue fortaleciendo, adoptó políticas oligopólicas que redundaron por una parte, en limitar la oferta de vivienda para estratos medios y altos, olvidando los estratos bajos, acumuló un banco de tierras que originó especulación acerca de los desarrollos de vivienda, aumentando sustancialmente los precios del suelo frente a los de la vivienda construida, y por último, generó un decrecimiento del empleo en la industria de la construcción, al reemplazar la construcción de vivienda por la acumulación de suelo urbano.

Durante este periodo, la administración distrital también elaboró entre 1972 y 1973 un nuevo estudio denominado Fase II, documento que retoma los lineamientos de la

planeación para el desarrollo como forma de intervenir la ciudad, estableciendo para tal efecto, aspectos físicos del desarrollo de la ciudad a largo plazo e incluyendo recomendaciones de orden político, financiero e institucional por las cuales se podría llevar a cabo su ejecución, entre las cuales se encuentra la necesidad de formular un Plan de Ordenamiento Urbano que determinara la forma de implementar las medidas consignadas en el estudio.

Es en el marco de esta política económica de incentivos a la inversión privada que se formuló el estudio Fase II, el cual se suponía "sería un instrumento de control del desarrollo urbano de Bogotá" (Salazar & Cortés, 1992), y que contemplaba entre otros aspectos, la densificación de la ciudad, la adopción de políticas fiscales que favorecieran a los constructores, la posibilidad de usos mixtos en determinadas zonas, con el fin de fomentar la industria de la construcción y garantizar el acceso a la vivienda, a una mayor parte de la población.

Estas medidas tendientes a favorecer al sector de la construcción ampliamente promovidas por Currie, se duplican tanto en el Decreto 159 de 1974 como en el Acuerdo 7 de 1979, pues si bien el Plan de Ordenamiento Urbano contemplado en Fase II para su puesta en marcha nunca fue elevado a norma, en las normas señaladas se retoman algunos de los lineamientos en el consignados, pero no se establecen las herramientas jurídicas para llevarlos a cabo.

Aunado a lo anterior, las normas mencionadas, contemplan un marcado favorecimiento del sector de la construcción, para el caso del Decreto 159 de 1974 mediante cambios en las normativas de los barrios ya desarrollados, eliminación de índices de zona proponiéndose una nueva zonificación y en lo correspondiente al Acuerdo 7 de 1979 por medio de la creación de la figura de los de tratamientos urbanos por los cuales fueron relacionados por primera vez factores como el deterioro del inmueble y del sector donde se ubicara el mismo, con el valor del suelo, cambiando para siempre la forma de intervenir la ciudad.

Esto denota la falta de continuidad entre el estudio de planificación urbana y la norma urbana en su afán por promover el desarrollo económico de la ciudad, como se analizará a continuación.

2.2 El estudio Fase II: la propuesta fallida de retornar al plan urbano

El estudio Fase II corresponde a la segunda parte del trabajo general sobre el desarrollo de Bogotá, el estudio Fase I, elaborado entre marzo 1969 y abril de 1970 financiado por la Naciones Unidas (PNUD), y el Banco Mundial, y que correspondió a la preparación de un programa de largo alcance para el transporte de Bogotá y desarrollo de la región de Bogotá, y prepararla para el desarrollo metropolitano esperado debido a la alta tasa de crecimiento de la ciudad (Salazar & Cortés, 1992).

El estudio Fase ll desarrollado por la firma internacional Llewelyn Davies Weeks Forestier-Walker & Bor, en asociación con Kates Peat Markwic & Co. y Coopers & Lybrand en conjunto con Consultécnicos LTDA y el DAPD, acogió los postulados del estudio *Alternativas*, incluyendo una serie de propuestas y recomendaciones para elaborar un Plan de Desarrollo para Bogotá, que permitiera alcanzar los objetivos contenidos en él, para alcanzar el desarrollo económico y urbano de la ciudad, mediante su densificación, generación de nuevos centros de empleo, y organización del transporte en relación con la forma urbana (Salazar & Cortés, 1992).

El estudio hizo un análisis detallado de aspectos generales tales como empleo, vías, ingresos de sus habitantes, redes de servicios públicos y vivienda, y a partir de los mismos y del cálculo de la población que para 1990 se proyectó en 9 millones de habitantes, propuso un plan que limitara el desbordamiento de la ciudad, y garantizara condiciones dignas para sus habitantes.

Con el fin de contener el crecimiento de la ciudad, el estudio planteó dos estrategias, una a mediano plazo para 1980, denominada Soacha de pocos centros Oeste CAN – Fontibón, Noroeste: Suba-Engativá, Suroccidental-Soacha, cuyo fin era consolidar la ciudad existente. La segunda, a largo plazo y prevista para 1990, por la cual se buscó dar una forma redonda a la ciudad, con una densidad media y con el nivel de vehículos más bajo posible.

Un factor clave de la estructura propuesta para la ciudad en Fase II, fue el modelo de los multicentros propuesto por Currie en el documento *Alternativas*, conforme con el cual, las metas sociales y económicas podrían lograrse con una política de aprovechamiento del terreno que reestructurara la ciudad durante algunos años, mediante la descentralización de la productividad concentrada en el centro de la ciudad, a diferentes poli-centros o "ciudades dentro de la ciudad" para lograr bases más equitativas de servicios y oportunidades, y lograr el desarrollo urbano de manera organizada, descentralizada, compacta y con mejor calidad de servicios reflejados en menor tiempo invertido en desplazamientos, proponiendo además, una mayor ejecución de zonas verdes y de dotacionales como se muestra a continuación:

• Zonas Estratégicas de control (Llewelyn et al., 1974).
• 1. Zona residencial A: abarca el área al norte y occidente del centro de la ciudad - alta densidad y servicios precarios- restringir la construcción adicional en esta zona. Equilibrio entre empleo y trabajadores.
• 2. Zona residencial B: sur de la ciudad - Av. Medellín: estimular la generación de empleo para suplir su déficit. A pesar de la precariedad de los servicios públicos, no se recomienda limitar la vivienda de ingreso medio/bajo.
• 3. Zona residencial C: abarca la mayoría de las áreas por desarrollar y en ella se encuentran las zonas D y E, en donde se debería promover vivienda de alta densidad y de bajos ingresos patrocinada por el Gobierno. Ubicación: cercana a nuevos centros de empleo.
• Comprende también la zona residencial F: reservas de tierra - familias de medianos /altos ingresos hacia Soacha, para lograr una mayor distribución del ingreso en la ciudad.
• Zona G: Suba - desarrollo moderado en los cerros para proteger el paisaje
4. Zona H anillo de ocho nuevas zonas de empleo y para desarrollar vivienda de alta densidad. Zona I: lotes al occidente del centro de la ciudad y los de Soacha junto con cuatro nuevas zonas para generar empleo industrial- servicios necesarios para las fábricas que se encuentran ubicadas en áreas residenciales o centros de empleo, debido a la congestión y contaminación que generan.
5. Zona J: tierra institucional: terrenos libres en las áreas del sur de bajos ingresos, para desarrollo progresivo donde se necesiten servicios institucionales.
6. Zona Z: zonas verdes

Este modelo planteó estrategias de carácter político, administrativo y financiero para su concreción (Llewelyn et al., 1974), correspondientes a

- Sectorización geográfica de la ciudad
- Cada centro ofrecería empleo y servicios
- Los viajes externos e internos debían reducirse al máximo, al tener la oferta de servicios y empleos en cada centro
- La necesidad de establecer normas firmes para determinar medidas administrativas y financieras que permitieran llevar a cabo el modelo – Plan Nacional estímulo a la industria de la construcción mediante la creación de nuevas corporaciones de ahorro y vivienda.
- La reestructuración y mejoramiento del transporte público
- Un modelo de plusvalía debida al aumento del precio
- La regularización de las oficinas y almacenes hacia áreas de baldíos cercanos al centro

Para su implementación, la estrategia contempló las siguientes recomendaciones:

- Control sobre el crecimiento de la ciudad: consolidación de la ciudad existente
- Canalización del río Bogotá
- Segunda pista de aeropuerto sentido norte-sur para minimizar el impacto ambiental
- Mantener moderada la densidad urbana
- Expansión urbana: contigua a las áreas ya construidas hacia el occidente, suroeste (Soacha), y se debería concentrar en tres áreas urbanas: CAN-Modelia (promover su crecimiento como primer centro nuevo), -Fontibón, Suba—Engativá, Soacha.
- Se debería restringir el crecimiento hacia el norte más allá de las colinas de Suba, disperso en la Sabana, al occidente del río Bogotá.
- Limitar el crecimiento de la zona central – Chapinero y otros centros situados al norte de la ciudad.
- Mejorar el transporte público: racionalización y mejora del servicio de buses, construcción de puntos de unión en la red de arterias propuestas, otras medidas – transporte liviano de rieles o servicio de buses expreso con vías especiales.
- Desestímulos al uso de vehículos privados

- Proporcionar viviendas a diferentes grupos sociales y altas densidades en los centros de empleo
- Programas de vivienda: programas de construcción, controles financieros, controles de uso de tierra
- Programas de vivienda – lote con servicios, mejora de viviendas, entrega de viviendas completas a gran escala
- Crear corporaciones de desarrollo con autonomía para ejecutar y administrar programas integrales de desarrollo a gran escala
- Importancia relativa de cada servicio y la posibilidad de prestar un nivel de servicio ligeramente más bajo en un campo costoso, para obtener niveles más altos en la prestación de servicios menos costosos.

La estrategia a largo plazo (1990), consistió en una ciudad de forma redonda con una densidad residencial media y con el nivel más bajo posible de vehículos privados. Se fundamentó en dos variables principales: la dirección y la forma del desarrollo y el tamaño y la ubicación de los principales centros de empleo que debían ser concordantes con la estrategia a corto plazo para 1980 (Llewelyn et al., 1974).

La alternativa a corto plazo para 1980, contaba con dos zonas posibles de intervención, una en sentido norte a lo largo de la autopista y hasta Suba; y la otra con sentido sur-occidente hasta Soacha, que fue seleccionada por los motivos que se señalan a continuación:

- Distancias y recorridos menores
- Costo de transporte más bajo que la estrategia hacia el norte
- Desarrollo de vías disponibles: Avenida El Dorado, Calle 19, rieles ferroviarios (Llewelyn et al., 1974).

El estudio hizo una serie de recomendaciones para optimizar el sistema de transporte existente en la ciudad de Bogotá al momento de su elaboración, en concordancia con las proyecciones de la ciudad a 1980 y 1990, y propuso reestructurar el sistema de buses, mejorar la administración de tránsito, introducir zonas de tránsito sin vehículos, y sistemas de accesos peatonales.

Planteó también la creación de nuevos sistemas de vías y de transportes que promovieran la descentralización y la autosuficiencia de las nuevas ciudades, así como mejorar las condiciones del transporte público para desincentivar el uso del vehículo privado. Recomendó que no fueran intervenidas o creadas nuevas vías que congestionaran el centro de la ciudad, sino aquellas que no atravesaran el centro y que permitieran el desarrollo de las zonas periféricas (Llewelyn et al., 1974, pág. 41).

Las recomendaciones fueron enmarcadas en el fortalecimiento y desarrollo de la descentralización propuesta, así como la conexión de las nuevas ciudades ubicadas en las zonas periféricas con el centro de la ciudad, en el caso de producirse la forma de desarrollo redonda ya explicada.

En materia de vivienda, el estudio partió del análisis de las condiciones de acceso a la vivienda por parte de la población, con el fin de formular una estrategia que permitiera el acceso a la vivienda de los habitantes de la ciudad.

Las proyecciones realizadas se fundamentaron en el análisis de características tales como valor de la vivienda, acceso a servicios, desarrollo de programas de vivienda progresiva – lotes con servicios, así como la necesidad de desarrollar programas de vivienda para construir viviendas nuevas y el mejoramiento de las existentes.

Dentro de las estrategias propuestas en materia de vivienda, se encuentran:

- Definir soluciones básicas de vivienda mediante la entrega de lotes con servicios, para contrarrestar los desarrollos informales
- Los nuevos desarrollos de vivienda serían en altas densidades, ubicadas cerca de los centros de trabajo y que contaran con zonas verdes más amplias
- Se propuso que las densidades residenciales fueran determinadas a partir de la densidad de la vivienda y no al tamaño del lote
- Se propuso una densidad neta por hectárea, en el caso de ser desarrollos cercanos a los nuevos centros, de 250 viviendas por hectárea, y para las demás, entre 40 y 150 viviendas por hectárea.
- Se propuso limitar el desarrollo de viviendas particulares en lotes grandes e incentivar la construcción de multifamiliares, dotados con zonas verdes, servicios e infraestructura vial.

- Las viviendas para ser construidas por el gobierno, deberían ser de pocos pisos y alta densidad, en beneficio de los grupos de menores ingresos
- Entrega de subsidios a familias de bajos ingresos que de lo contrario, no contarían con el mínimo para acceder a vivienda, así como las facilidades de crédito a estos grupos, ya sea para adquirir, construir vivienda nueva o para mejorar la actual.

El estudio sustenta la selección de las etapas por desarrollar y la determinación de su priorización además de las arriba enunciadas, a partir del análisis de componentes tales como factibilidad para la legalización, adquisición y desarrollo de predios, accesibilidad a los nuevos centros y al centro actual, a rutas de transporte, y en este aspecto concluye que estaba justificado el desarrollo hacia Fontibón, y hacia la autopista a Medellín y Soacha, sin descartar el resto de la ciudad. Sin embargo, insiste en la pertinencia del modelo propuesto en lugar de un nuevo crecimiento a lo largo de la periferia de la ciudad (Llewelyn et al., 1974, pág. 93).

Por otra parte, señala la necesidad de formular un Plan de Desarrollo para implementar los objetivos básicos consignados en el estudio, a saber:

- Descentralización del empleo del centro de la ciudad hacia concentraciones de empleo seleccionadas y competidoras
- Ubicación de grandes densidades de vivienda cerca de concentraciones de trabajo
- Prestación de servicios sociales a todos los sectores de la comunidad
- Suministro de sistema de transporte adecuado
- Protección del medio ambiente

Estableció también, las acciones que se debían adelantar para obtener dichos objetivos, así:

- Compra por parte de la autoridad competente de las tierras en zonas primordiales, para garantizar el tipo y la duración del desarrollo
- La zonificación del Plan de Desarrollo debería estar relacionada con los objetivos del plan, en lugar de ser determinada por los usos de la tierra

- Generación de incentivos al desarrollo de estas zonas, mediante la implementación de medidas fiscales dirigidas a los promotores
- Que las normas propendieran por el desarrollo de terrenos de la ciudad, para obedecer a zonas donde se ubicara la tierra, generando una variedad de usos de suelo en las zonas desarrolladas (Llewelyn et al., 1974).

En este sentido, el estudio Fase II buscó limitar la expansión desmedida de la ciudad hacia el territorio de la Sabana, aumentando la densificación al interior de la ciudad construida, con el fin de consolidar su crecimiento urbano y la organización de los subcentros de actividad económica, y con proyección de crecimiento hacia el sur-occidente.

Recomendó además, programas a mediano y largo plazo, en concordancia con las estrategias que fueran adoptadas, así como un conjunto amplio de medidas de orden político, financiero e institucional indispensables para llevar a la práctica el modelo, y que abarcaban todos los órdenes y niveles de las políticas de Estado, encaminadas en el marco de la planeación integral para el desarrollo, al cumplimiento de los objetivos sociales y económicos que el estudio se proponía (Salazar & Cortés, 1992).

Los planteamientos en materia de vivienda establecidos en Fase II, en cuanto a la creación de mecanismos financieros para facilitar el acceso a créditos de vivienda, así como los incentivos fiscales para los promotores urbanos tendientes a fomentar el desarrollo de vivienda en los centros propuestos por el estudio, permiten identificar la estrecha relación con la política económica promovida en Colombia mediante la creación del UPAC, siendo determinante en ambos casos, incentivar la industria de la construcción, pero en cuanto al estudio Fase II, limitando su accionar en los centros urbanos propuestos CAN – Fontibón, Suba-Engativá y Soacha. Estrategia que tal vez, pudo no haber sido tan atractiva para el sector de la construcción, que como se analizó en el subtítulo anterior, ya contaba con una gran oferta de vivienda en el norte y en toda la ciudad, así como con un gran banco de lotes sin ejecutar, a la espera tal vez, no de la restricción de zonas, sino de la liberación de las mismas.

En este sentido, el estudio Fase II planteaba un reto para la administracipón de la ciudad, al determinar las actuaciones que se debían tomar a mediano y largo plazo para desarrollar la ciudad, garantizando la intervención de la mismas en aspectos sociales, culturales,

administrativos, económicos y fisicos, que abarcaban mucho más que lo que el gremio de la construcción estaba en capacidad y disposición de afrontar, sumado a la debilidad de la clase política distrital. La ciudad no contó entonces, con otra posibilidad que adoptar en forma incompleta, algunos de los postulados de Fase II, que de esta manera poco o nada podrían redundar en un beneficio general, y por el contrario, fueron beneficiosas para un único sector de la población, como se vio en el análsis efectuado sobre el UPAC.

El Plan General de Desarrollo urbano propuesto en Fase II nunca se adoptó y en su lugar, se promulgaron el Decreto 159 de 1974 y el Acuerdo 7 de 1979, por las cuales se retomó de manera incompleta, algunos de los postulados de Fase II, como el concepto de multicentros, pero no se estableció la forma de ejecutarlos, y por el contrario, se limitaron, para el caso del Decreto 159 de 1974, a la regulación de la zonificacion de la ciudad, y respecto del Acuerdo 7 de 1979, a la implementación de la figura del tratamiento urbano, lo cual implicó el total distanciamiento y ruptura con la planeación urbana, como se analizará en los siguientes acápites.

2.3 Del Plan General de Desarrollo a la norma urbana de zonificación Decreto 159 de 1974

Uno de los objetivos establecidos en el estudio Fase II, era formular un Plan General de Desarrollo para aplicar sus lineamientos. Tras amplias discusiones del proyecto de Plan de Desarrollo en el Concejo de la Bogotá, el alcalde Aníbal Fernández de Soto (1973-1974), promulgó el Decreto 159 de 1974 “Por el cual se adopta el Plan General de Desarrollo Integral para el Distrito Especial de Bogotá”, siendo necesario resaltar el trámite de su aprobación, como lo describe (Zorro & Gilbert, 1979).

> El procedimiento para la adopción del mismo no surtió el trámite correspondiente ante el Concejo de la Ciudad, a raíz de un conflicto existente entre el Alcalde y dicha Corporación, por lo que, el mismo fue entregado cinco días antes de la clausura de

> las sesiones ordinarias, y, estando conformado por 144 artículos en nueve capítulos, no podría ser estudiada en tan poco tiempo por la Comisión del Plan, como efectivamente sucedió, procediendo el Alcalde, en aplicación del artículo 9 de la Ley 30 de 1969 vigente al momento de la presentación del proyecto, a la aprobación del mismo, sin agotar su debate ante del Concejo (p. 322).

Aunque no es posible definir con certeza las razones del trámite así surtido, se puede inferir que la adopción de Fase II por parte de la administración, así como las expectativas frente a los beneficios que podría darse a los urbanizadores y constructores debido a lo que implicaría la construcción de multicentros, suscitó en los constructores el interés de adquirir dichas zonas, por lo cual y en aras de evitar trabas en el Concejo, la administración podría haber logrado la aprobación sin optar por el debate en plenaria (Zorro & Gilbert, 1979).

Ahora bien, el Decreto 159 de 1974 en su exposición de motivos establece que adoptaría una política general con la cual regularía el crecimiento de la ciudad y la prestación de servicios, y por la cual se acepta y recomienda una política que preconiza la urbanización como uno de los procesos más importantes para lograr un mejor nivel de vida. Acto seguido, señala que es posible que se modifique la estructura urbana de la ciudad por una parte, ante el crecimiento que de la misma se esperaba en el futuro, y por la otra, por las políticas nacionales promovidas para incentivar la industria de la construcción, tales como las Corporaciones de Ahorro y Vivienda.

Así, el Decreto incorpora la política nacional de incentivos a la industria de la construcción en el desarrollo urbano de la ciudad de Bogotá, considerando favorable modificar su estructura desde la promoción de la urbanización, para lo cual plantea nuevas normas de zonificación y densidades habitacionales, transformando la estructura de la ciudad y la forma de intervenir la misma.

El Decreto parece acoger desde su exposición de motivos, los lineamientos establecidos en el modelo de “ciudades dentro de la ciudad” consignados en las estrategias planteadas en Fase II, al señalar que en esencia, se prevé la sectorización del perímetro urbano con remodelación del antiguo centro de la ciudad y el desarrollo de áreas de crecimiento orientado que tendrá cada una, respuestas propias a las necesidades de empleo, vivienda, comercio, zonas verdes, servicios, sanidad y recreación.

Al respecto, es necesario señalar que si bien, el Decreto menciona el modelo de multicentros- ciudades dentro de la ciudad- los mismos no guardan completa correspondencia con los establecidos en Fase II, porque este propuso tres centros identificados al oeste CAN – Fontibón; al noroeste Suba-Engativá y al Suroccidente Soacha, mientras que el Decreto 159 de 1974 propuso los multicentros Modelia, CAN, Suba, Muzú, Techo y Prado Norte, aumentando así, el límite urbano para desarrollar propuesto en Fase II.

Esta modificación de los postulados de Fase II, podrí entenderse como una mejora a las condiciones de los promotores privados de vivienda, quienes verían incrementadas sus ganancias, al liberar bajo las nuevas normas de zonificación y densidades, un mayor perímetro urbano, pero no propone alternativas para generar empleo ni vivienda para estratos bajos, limitándose a la regulación física del territorio al servicio del capital.

Otro aspecto por resaltar del Decreto 159 de 1974, es que no incorpora los instrumentos necesarios para intervenir la ciudad ni para desarrollar los nuevos centros urbanos propuestos, dejando al arbitrio del urbanizador, aspectos tan relevantes como el proyecto de reglamento interno por el cual se establecieran las normas urbanísticas para desarrollar las áreas, determinar los índices de construcción para supermanzanas y lotes y su área mínima, así como normas sobre empates, alturas, aislamientos, voladizos y demás especificaciones, como establece en su artículo 11 del Título III Normas Generales así:

> ARTÍCULO 11 Clasificación de Desarrollos Urbanos: Todo desarrollo que se adelante dentro del territorio del distrito Especial de Bogotá, se catalogará dentro de las siguientes clasificaciones según su escala, ubicación y estado de desarrollo: Urbanización, desarrollo de predios en áreas urbanizadas y edificación.
>
> (…) B. desarrollo de áreas urbanizadas (…) 3. Reglamento interno de los lotes. Dicho reglamento contemplará a. índice de construcción para los superlotes o lotes en que se dividen las super manzanas cuyo resultado en términos de metros cuadrados construidos y unidades permitidas estén acordes con los establecidos para el área neta en las reglamentaciones internas de la urbanización o en su defecto con las establecidas por las normas del acuerdo para la zona en que se ubique (…) d. Normas sobre altura, empate, aislamientos, voladizos y demás

> especificaciones para la construcción que el urbanizador y el departamento Administrativo de Planeación consideren necesarias

En el estudio Fase II, estos aspectos los determinó la Junta de Planeación sin que se plasmara una participación directa de la figura del promotor inmobiliario que en el Decreto 159 de 1974, evidencia una gran liberalidad hacia el urbanizador en cuanto a la determinación del desarrollo urbano por emprender.

Sobre la finalidad del Decreto 159 de 1974, Martínez (2012), señala que se convierte en un Decreto de zonificación, reinterpretando el concepto de zonificación introducido en los años 60, retomando la política de densificación por la cual se establecen normas de zonificación y densidades habitacionales mínimas y máximas que a su vez, permite sobrepasar con la creación de “zonas especiales”, de mayor densidad y con mayor concentración de usos.

Frente al aumento de las densidades, Zorro & Gilbert (1979), señalan que esto se presentó para garantizar la rentabilidad de la inversión de los urbanizadores privados:

> La especulación desatada sobre los terrenos urbanos en los sectores de altos ingresos, que obliga a los urbanizadores a presionar aumento en las densidades, sin lo cual la inversión dejaría de ser rentable. Los cambios introducidos en la densificación con el régimen de edificaciones multifamiliares y las normas del Decreto 159 reflejan este último proceso. Esta misma presión especulativa ha obligado a ciertos grupos de ingresos medios a ubicarse en zonas situadas al sur y occidente de la ciudad, donde inicialmente sólo estaban implantados grupos de ingresos bajos (p. 321).

Así las cosas, si bien el estudio Fase II estableció la adopción del concepto de “ciudades dentro de la ciudad”, planteando las estrategias administrativas y financieras por implementar para su puesta en marcha, el Decreto 159 de 1974 no desarrolló los postulados consignados en él, y por el contrario, se limitó a establecer una nueva zonificación sin asumir algún tipo de propuesta en relación con aspectos como el transporte, la vivienda y el empleo, que habían sido ampliamente desarrollados en Fase II ni adoptó las recomendaciones sobre las reformas del sector administrativo que señaló el estudio, tales como establecer Corporaciones de Desarrollo (y una entidad

metropolitana), de desarrollo con autonomía para promover, ejecutar y administrar programas integrales de desarrollo a gran escala en los nuevos centros urbanos, suministro de vivienda con el apoyo del Gobierno, un sistema de planeación para toda la Sabana, señalando la creación de un área metropolitana y delegando en el alcalde adelantar el trámite necesario para su puesta en marcha, es decir, la creación nominal de las estrategias de Fase II.

En este punto, se considera necesario señalar que con la adopción del Acuerdo 65 de 1967, el Decreto 1119 de 1968 y luego el Decreto 159 de 1974, resalta la búsqueda por satisfacer las demandas normativas de la industria de la construcción, debido a que se modificaron densidades, se aumentaron alturas, se permitieron usos mixtos, y se permitió la transformación de la estructura urbana a partir de la construcción en zonas ya desarrolladas, medidas tendientes a fortalecer los inversionistas privados, dado que no trataron ni propusieron estrategias para resolver aspectos diferentes al económico en el desarrollo urbano de la ciudad.

Esta es una visión que no respondió los postulados de la planeación integral ni a las necesidades de la época, limitando el papel del urbanismo a garantizar la rentabilidad de su inversión, pero no el bienestar de los habitantes de la ciudad ni mucho menos, su desarrollo hacia el futuro, porque no se establecieron mecanismos para desarrollar estrategias a largo plazo.

Al terminar la década del 70, se expidió el Acuerdo 7 de 1979 que en su parte general dejó claro que correspondía a un plan general de desarrollo integrado, entendiéndose como el cumplimiento de la recomendación que había dado el estudio Fase II en relación con este aspecto. No obstante, al momento de emprender el análisis del conjunto de la norma, se evidencia que tal apropiación del plan fue solo enunciativa, y que este Acuerdo sustenta el reemplazo de la planeación urbana por la norma urbana en materia de vivienda, como se verá a continuación.

2.4 El Acuerdo 7 de 1979 o la norma urbana como desarrollo del mercado inmobiliario

El Acuerdo 7 de 1979 "Por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá", se formuló con el fin de elaborar el plan de desarrollo urbano que había planteado la Fase II y que fue omitido en el Decreto 159 de 1974 que nominalmente también se tituló como un Plan de Desarrollo Integral pero que normativamente, no contempló alguna medida para la adopción y puesta en marcha de un Plan de Desarrollo.

Al igual que el Decreto 159 de 1974, el Acuerdo 7 de 1979 tampoco estableció los mecanismos por los cuales pudiera ser implementado como un plan de desarrollo para ejecutar los lineamientos de Fase II, aunque también retomó la figura de los multicentros como política de estructura urbana junto con las áreas de los Centros de Municipios Anexados (Suba, Usaquén, Usme, y Fontibón), y las áreas de otros Centros Menores, las cuales se unen con un Área Central de Actividad Múltiple.

El Acuerdo estableció instrumentos para “ordenar y administrar el espacio urbano en Bogotá”, retomando el análisis de la ciudad realizado por Fase II y complementándolo con nuevos análisis sobre la dinámica del mercado inmobiliario y los precios del suelo, tratando de establecer la relación entre la antigüedad de los desarrollos urbanos y su localización geográfica con los precios de la tierra (Salazar & Cortés, 1992).

Por una parte, este Acuerdo se alejó del estudio Fase II, al cambiar el concepto de “ciudades dentro de la ciudad” por el de Multicentros, y por la otra, en cuanto a los planteamientos por los cuales el desarrollo urbano debería corresponder con la infraestructura vial, los servicios públicos y la reducción de los desplazamientos. En general, no determinó algún lineamiento ni objetivo por desarrollar, estableciendo una amplia regulación al desarrollo físico de la ciudad, determinando en su cuerpo normativo, una serie de definiciones para desarrollar intervenciones urbanas, por lo cual más que a un plan de desarrollo, lo asimilan a un complejo código de construcción.

Otro aspecto relevante fue que el Acuerdo 7 de 1979 introduce un concepto que no había sido desarrollado hasta el momento, la figura de tratamiento urbano que se define como “el manejo diferenciado de los usos, normas y régimen de un área de actividad”, y que se divide en diferentes “categorías” correspondientes a desarrollo, conservación, rehabilitación y renovación, por las cuales se determinarían las acciones urbanas por adelantar en cada sector de la ciudad, por los propietarios de los predios o por los promotores de proyectos.

Lo que se definió al asignar los tratamientos, fue una temporización de las acciones posibles y recomendables para cada sector de la ciudad, con base en el cruce de información entre las variables físicas (parque inmobiliario), y económicas por las cuales se indicaba las condiciones reales de rentabilidad de los predios, bajo una connotación evidentemente de mercado (Salazar & Cortés, 1992).

De tal manera, se diferenció la forma como hasta el momento, se habían determinado los desarrollos urbanos en la ciudad por usos residenciales, industriales comerciales o mixtos, por las alturas permitidas o las densidades, para dar paso a intervensiones determinadas por aspectos como estratificación social, población y densidad, actividad económica, precios de la tierra y valorización, capacidad de la infraestructura vial y de servicios públicos, capacidad portante de los suelos, equipamiento urbano, usos del suelo, accesibilidad, estado de la construcción, presión edilicia, tipología de lotes, tipología y valores ambientales, urbanísticos, históricos y arquitectónicos.

En cuanto a la correspondencia entre el Acuerdo 7 de 1979 y Fase II, tal y como se evidenció en el Decreto 159 de 1974, si bien su parte general hace mención a políticas sectoriales de intervención urbana, retomando los postulados de Fase II, así como la delimitación de la estructura urbana interna de la ciudad desde la figura de los multicentros, no establece la forma de llevar a cabo las políticas ni la estructura física de la ciudad, limitándose al igual que el Decreto señalado, a una mera enunciación de los elementos del plan en la norma, y dejando aspectos clave como la figura de los tratamientos, a un desarrollo normativo posterior en cabeza del Alcalde Mayor de Bogotá, previo estudio del

Departamento Administrativo de Planeación Distrital y concepto favorable de la Junta de Planeación[7] .

Sumado a lo anterior, llama particularmente la atención, la abundancia y diversidad de temas que trata, regulando desde conceptos de gran complejidad técnica como la aplicación de los tratamientos, hasta la determinación de aspectos mínimos de construcción, como andenes, sótanos o culatas, lo cual lo acerca más a la figura de código de construcción que a la figura de plan de desarrollo.

En materia de vivienda desarrollada en la ciudad de Bogotá, se evidencia una serie de consecuencias derivadas de la mayor libertad otorgada por el Acuerdo 7 de 1979 a los promotores en el desarrollo de la ciudad, tales como la disminución radical del tamaño de las parcelas, la desaparición de la urbanización por loteo, crecimiento importante de nuevas áreas para localizar las actividades del sector terciario, y densificación de la ciudad ya construida (Salazar & Cortés, 1992, pág. 127).

Cabe resaltar que el Acuerdo 7 no plantea acciones frente a la estructura espontánea de usos que se había conformado en la ciudad y que hasta el momento, se había considerado como un problema por solucionar (Salazar & Cortés, 1992). Por el contrario, lo acoge en el modelo de ocupación general propuesto, al determinar un área de actividad múltiple que no diferenciaba entre los diferentes subcentros que la conformaban, por lo cual la modificación que introdujo el Acuerdo 7 de 1979 sobre el desarrollo de la ciudad, se evidencia en el aumento del área de actividad mixta que debido al Acuerdo, pasa a ser no solo aceptada sino también, regulada e incrementada en un 159% entre 1968 y 1979, como se muestra en la tabla que se incluye a continuación:

Tabla 5

Aumento del área de actividad mixta por hectáreas en la ciudad de Bogotá

[7] Acuerdo 7 de 1979 – Artículo 54: El Alcalde Mayor de Bogotá fijará, previo estudio del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y concepto favorable de la Junta de Planeación, los límites y normas específicas de cada una de las categorías de tratamiento a que hace referencia el artículo anterior.

	1951	1958	1964	1968	1974	1979
COMERCIAL MIXTA	0.3	0.4	0.75	1.2	2.225	5.78
VIVIENDA	4.8	13.1	13.2	16.7	22.275	18.7
OTROS USOS	1	2	2.55	8.1	4	5.8
TOTAL PLANEADA	6.1	15.5	16.5	26	28.5	30

FUENTE: Planos oficiales de cada plan.

	AREA COMERCI MIXTA (Has.)	%	Indice Variación	AREA VI-VIENDA (Has.)	%	Indice Variación	AREA OT USOS (Has.)	%	Indice Variación	AREA TOT PLANEADA (Has.)	%	Indice Variación
1951	300	4.92%		4800	78.69%		1000	16.39%		6100	100.00%	
			1.33			2.73			2.00			2.54
1958	400	2.58%		13100	84.52%		2000	12.90%		15500	100.00%	
			1.88			1.01			1.28			1.06
1964	750	4.55%		13200	80.00%		2550	15.45%		16500	100.00%	
			1.60			1.27			3.18			1.58
1968	1200	4.62%		16700	64.23%		8100	31.15%		26000	100.00%	
			1.85			1.33			0.49			1.10
1974	2225	7.81%		22275	78.16%		4000	14.04%		28500	100.00%	
			2.60			0.84			1.45			1.06
1979	5780	19.09%		18700	61.76%		5800	19.15%		30280	100.00%	
			2.49			0.46			1.26			1.00

EL FUTURO DE LA CAPITAL - MISION BOGOTA SIGLO XXI

Fuente: Salazar & Cortés, 1992

Las anteriores áreas evidencian que una de las trasformaciones más relevantes contempladas en el Acuerdo, era brindar al urbanista, la posibilidad de poder intervenir zonas ya consolidadas, lo cual implicó un nuevo mercado de suelo porque estos instrumentos buscaban la reactivación económica de los terrenos en zonas en donde se pudiera identificar un mercado potencial de vivienda, ante una dinámica económica de acumulación de capital y de conformación de bancos de suelos por parte de los promotores urbanos a partir de las CAV y del UPAC, como se señaló en el acápite anterior.

Todo lo que se refleja en la tabla citada, muestra que casi la totalidad de la vivienda edificada en Bogotá hacia 1951, correspondió a 4.800 Has, pasando en 1979 a un total de 18.700 Has, y esta transformación también se evidencia en lo relacionado con las áreas comerciales mixtas, que pasaron de 2.225 Has en 1974 a 5.780 Has en 1979, ampliando el mercado a la actividad económica del sector de la construcción, sin pretender un ordenamiento estratégico de la ciudad, como buscaba Fase II.

El Acuerdo 7 de 1979 evidencia la profunda instrumentalización económica de la norma urbana, al considerar la ciudad ya no como el espacio en donde se desarrollan las actividades de producción, sino como el objeto de producción mismo, al brindar los instrumentos por los cuales se puede proyectar su desarrollo como consecuencia de la

rentabilidad de la intervención para el urbanizador, sin obedecer a un plan urbano que brindara un lineamiento diferente al económico, asumiendo la construcción de la ciudad como un proceso constructivo en sí mismo, con el cual obtener ganancias sin darle relevancia al valor de los resultados medidos en términos de la producción general y la planificación urbana.

La incidencia del aspecto normativo en la industria de la construcción, podría verse reflejada en los valores de los precios del mercado del suelo urbano desde la expedición del Acuerdo 7 de 1979, cuando se esperó un incremento en el valor del suelo destinado a vivienda, debido a la rentabilidad de ejecutar mayores alturas y densidades en áreas consolidadas de la ciudad, con la aplicación de los tratamientos urbanos que el Acuerdo introdujo.

La tabla siguiente evidencia el postulado anterior, al reflejar un crecimiento entre 1970 a 1979 en el precio real promedio del suelo destinado a vivienda por m^2, el cual si bien es constante, resulta en un aumento del triple de su valor durante todo el periodo.

Tabla 6

Precio real del suelo destinado a vivienda por metro cuadrado

EVOLUCION DEL PRECIO REAL DE LA TIERRA DESTINADA A VIVIENDA				
Precios constantes de 2003 por metro cuadrado				
	Ingresos			
	altos	medios	bajos	promedio
70	261908	244780	107760	204816
71	267381	241977	109239	206199
72	273537	238606	110705	207616
73	291124	256927	114290	220780
74	310283	276594	117578	234818
75	330282	297879	121084	249748
76	389833	328674	139986	286164
77	460290	362614	161719	328208
78	543449	400043	186991	376828
79	649423	417731	183185	416780

Fuente: Jaramillo, 2004

Es necesario resaltar que no ocurre lo mismo con el valor de la vivienda que en algunos periodos presenta decrecimiento, contrario al valor del suelo que presenta una constante creciente. Este comportamiento también se observa desde 1970, por lo cual se considera que puesto que la producción de vivienda hasta 1972, se basaba en la construcción de la

vivienda unifamiliar predio a predio y por lo general por encargo[8], se presentaba poco margen de crecimiento ante la poca capacidad de acceso a la vivienda, evidenciándose una tendencia al alza desde la creación del UPAC, por lo cual se reconocen dos picos de crecimiento, uno en 1977 y otro en 1979. Este segundo pico, a partir de la promulgación del Acuerdo 7 de 1979, se asocia con una mayor demanda por el incremento de construcciones en conjuntos de apartamentos, y en general, por el aumento de las densidades que se buscaban.

Al respecto, Jaramillo (1999), presenta los siguientes resultados:

Tabla 7

Crecimiento real de bienes inmobiliarios

CUADRO 6.1

CRECIMIENTO REAL DE BIENES INMOBILIARIOS

	TIERRA		VIVIENDA NUEVA	
	Precio xm2	tasa anual	Precio xm2	tasa anual
70	100,0		100	
71	100,7	0,68	92,3	-7,70
72	101,4	0,69	93,2	0,98
73	107,8	6,34	93,1	-0,11
74	114,6	6,36	93,4	0,32
75	121,9	6,36	91,5	-2,03
76	139,7	14,58	94,2	2,95
77	160,2	14,69	109,6	16,35
78	184,0	14,81	114	4,01
79	203,5	10,60	130,2	14,21
80	226,5	11,31	131,4	0,92
81	221,0	-2,44	126,2	-3,96
82	216,0	-2,25	114,9	-8,95
83	211,6	-2,04	101,4	-11,75
84	207,7	-1,84	98,7	-2,66
85	204,2	-1,71	83,8	-15,10
86	228,8	12,07	86,7	3,46
87	258,3	12,91	92,2	6,34
88	238,3	-7,76	90,1	-2,28
89	236,6	-0,69	86,2	-4,33
90	226,1	-4,47	77,8	-9,69

Fuente: Jaramillo, Alfonso & Parias, 1999

De esta forma, el Acuerdo 7 de 1979, más que un Plan de desarrollo, fue una fórmula que asume la ciudad como el objeto que produce, al incorporar el concepto de tratamiento

[8] Como se estableció en el Capítulo 1 subtítulo 1.5 La política económica como determinante del desarrollo urbano, en el cual se cita el texto “Promotores privados de áreas residenciales en Bogotá (Mondragón, 2007)”, en donde la autora evidencia el cambio en el tipo de vivienda construida en la ciudad hasta comienzos de la década del setenta y aquella construida a partir de la creación e implementación del UPAC.

como mecanismo para re-ocupar o re-desarrollar el espacio urbano, en aras de obtener una valorización y mayor rentabilidad para la industria de la construcción desde un visión económica limitada a desarrollos puntuales desde el análisis de la valorización del inmueble, sin preocuparse por el desarrollo económico de la ciudad y, dejando de lado aspectos relevantes de la planeación urbana como propuestas frente a los problemas de transporte, vías, equipamientos, vivienda y recreación, en la búsqueda por mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad, aspectos que quedaron a cargo de los promotores privados que a su vez, no mostraron algún interés en el desarrollo urbano de la ciudad, diferente de las ganancias y rentabilidad que este generara.

El comparativo del desarrollo inmobiliario en respuesta a las políticas económicas nacionales, permite evidenciar un hito en la planeación de la ciudad de Bogotá, por el cual, a pesar de su amplia evolución en materia de planeación urbana, la ciudad deja de entenderse como el objeto por el cual se logrará el desarrollo económico, para convertirse en un objeto de cambio en la producción capitalista, factor que redundó en la formulación de normas urbanas para regular a favor del sector de la construcción, la forma de intervenir la ciudad, garantizando su rentabilidad, pero no la forma de responder a los problemas que afrontaba en su momento y que aun persisten, como la movilidad, el déficit de vivienda y el desempleo, lo cual explica que el planeamiento urbano se hubiera reemplazado por estas normas similares a códigos de construcción y promulgadas para tal efecto.

2.5. Norma urbana o código de construcción

En el desarrollo de la presente investigación, se ha insistido en que las normas urbanas promulgadas durante el pedido de estudio, obedecen más a un código de construcción que a una norma, considerándose oportuno en este momento, presentar una breve explicación de la connotación de esta diferenciación en el texto, respecto de los acuerdos y decretos que se analizaron con mayor detenimiento, el Acuerdo 65 de 1967, el Decreto 1169 de 1968, el Decreto 159 de 1974 y el Acuerdo 7 de 1979.

Para tal fin, es necesario precisar en primer lugar, qué se entiende por norma urbana, para lo cual se acude a la definición de (Calderón, 2014):

> Norma Urbana: Es un tipo de norma y/o regulación de derecho público/administrativo que pretende ordenar y/o administrar el uso del territorio por parte del hombre en relación con la planeación mediante la identificación y/o creación de principios, directrices y reglas jerarquizadas.

Conforme con esta definición, existen dos elementos que se deben identificar en la norma urbana. En primer lugar, su objetivo: ordenar y/o administrar el uso del territorio en relación con la planeación; y en segundo lugar, la forma de lograr este objetivo, mediante identificación y creación de principios,directrices y reglas jerarquizadas.

Respecto del código de construcción, solo se tomará como referencia para los fines de la presente trabajo, la definición del Acuerdo 20 de 1995[9], así como algunos de los elementos que lo caracterizan, dado que no es relevante ni procedente el análisis de fondo de dicho documento en esta investigación.

Por su parte, el Acuerdo 20 de 1995 define el código de construcción en el artículo 2º, como uno de los elementos constitutivos del Plan General de Desarrollo Integrado del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en sus aspectos del desarrollo físico. Continúa su artículo 3°, señalando que el Código completa las políticas y normas sobre el desarrollo urbanístico, entre otros, sobre los siguientes aspectos: zonificación y reglamentación de usos de la tierra, normas y reglamentaciones específicas para cada zona de la ciudad, normas y procedimientos sobre los procesos de urbanización, y apropiación de proyectos y licencias para su ejecución.

Cabe señalar que si bien, el análisis no se adelantó con el rigor que permitiera ponderar estos Decretos y Acuerdos frente a la Ley 388 de 1997 como referente de análisis, se considera un ejercicio interesante en cuanto al análisis sobre la evolución de la norma urbana durante el periodo de estudio, pasando de normas para el desarrollo físico propiamente dicho, y aquellas que si bien no se divorcian de este aspecto, buscan incluir

[9] ACUERDO 20 DE 1995 Por el cual se adopta el Código de Construcción del Distrito Capital de Bogotá, se fijan sus políticas generales y su alcance, se establecen los mecanismos para su aplicación, se fijan plazos para su reglamentación prioritaria y se señalan mecanismos para su actualización y vigilancia uno de los elementos constitutivos del Plan General de Desarrollo integrado del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en sus aspectos de desarrollo físico.

elementos que amplían el espectro de la norma por lo menos de manera enuncitiva, hacia campos de acción administrativos y sociales.

De esta forma, se analizará el primer elemento en las normas que motivaron el presente trabajo, así:

Acuerdo 65 de 1967

Como se ha mencionado en este documento, si bien el Acuerdo 65 de 1967 contempló algunos de los aspectos consignados en “La Planificación de Bogotá: 1964”, se distanció del mismo en cuanto al aumento en la densidad permitido y frente al establecido en el documento “La Planificación de Bogotá 1964”, en una proporción casi del doble. Otra diferencia se presenta respecto de la disminución del área mínima de los lotes por zonas, y por último, el Acuerdo no acoge las propuestas en materia de financiación de vivienda, salud, educación y servicios públicos contemplados en el documento.

Por otra parte, el Acuerdo establece en su artículo 1, las autoridades que se encargarán de su aplicación, conforme con la competencia de las mismas, de la siguiente forma: al Departamento Administrativo de Planificación Distrital, la preparación de especificaciones urbanísticas y el estudio y aceptación de proyectos de desarrollos urbanos; a la Secretaría de Obras Públicas, el señalamiento de especificaciones de diseño y construcción y la expedición de la licencia de obras de urbanismo; y a las Empresas de Servicios Públicos, fijar las especificaciones de diseños, la instalación y características de construcción de las viviendas, y por último, a la Personería Distrital, la celebración de contratos y prestación de garantías que se exijan a los urbanizadores y propietarios de las tierras.

El principal componente de estas actuaciones es el desarrollo físico de la ciudad, en una especie de cadena de producción inmobiliaria a cargo de las entidades oficiales señaladas, sin que se mencione en las mismas, aquellas que se encargarían de aspectos relacionados con la salud, la educación y los aspectos financieros que especificaba el documento de planificación de 1964, lo cual evidencia que no se trata del desarrollo del modelo de planeación integral que buscó ejecutar el documento elaborado por Gaitán Cortés.

En segundo lugar, en cuanto a la creación de principios,directrices y reglas jerarquizadas, el Acuerdo solo plantea en su artículo 4°, unas normas generales que determinan los

aspectos mínimos que debe contener cada manzana en los proyectos de urbanización, lo cual dista sustancialmente de considerarse un principio normativo. Establece fundamentalmente el procedimiento que se debe seguir para obtener las licencias de construcción y urbanismo para ejecutar los proyectos de urbanización, así como un amplio glosario en donde se define cada concepto que se podría utilizar en el marco de un proyecto, desde andenes hasta zonificación.

De esta forma, se aclara que si bien, el Acuerdo en principio no cumple con los elementos constitutivos de una norma urbana, en el Acuerdo 65 de 1967 se puede evidenciar una mayor relación con los elementos del Código de Construcción establecidos en el Acuerdo 20 de 1995.

Decreto 1169 de 1968

En cuanto al Decreto 1169 de 1968, se trató de un Plano Oficial de Zonificación General de la ciudad de Bogotá, lo cual demuestra una finalidad de regulación del aspecto físico de la ciudad en sus disposiciones.

El Decreto establece el perímetro de la ciudad, consignando los límites conforme con los municipios anexados, establece las zonas en donde se distribuiría la ciudad, regula alturas, antejardines e índices de ocupación y de construcción para las zonas, con excepción de los establecidos para zonas institucionales que serían determinados por el Departamento Administrativo de Planificación.

Incorpora la figura de usos compatibles, complementarios y principales, determinando su aplicación, dejando lo que no reguló el Decreto a la Junta de Planificación, que analizará su aplicación en cada caso, así como la autorización del uso principal de un Conjunto Arquitectónico cuando no correspondiera al de la zona, lo cual revela la concepción de norma flexible frente al plan que imperaba en aquel momento.

Este Decreto propende por la organización física del territorio de manera más completa, en cuanto al ordenamiento de la ciudad, lo cual lo acerca al cumplimiento del primer elemento de la norma urbana que se analiza (ordenar y/o administrar el uso territorio en relación con la planeación), al igual que el Acuerdo 65 de 1967.

En cuanto al segundo elemento, el Decreto no establece principios, directrices ni reglas por las cuales se surta el cumplimiento de lineamientos de la planeación de la ciudad frente al aspecto de desarrollo físico consignado en el Decreto ni en cuanto a los aspectos sociales, financieros y administrativos, entre otros, que como ya se ha señalado, se contemplaron el “La Planificación de Bogotá”.

En cuanto a si las disposiciones de este Decreto respondían más a un código de construcción que a una norma urbana, en cuanto a zonificación y reglamentación de usos de la tierra guarda más similitud con el código, pero al permitir la modificación de normas y reglamentaciones específicas para cada zona de la ciudad, y someter su aprobación a la Junta de Planifiación, se acerca más al concepto de norma que de código.

Decreto 159 de 1974

El Decreto 159 de 1974 “Por el cual se adopta el Plan General de Desarrollo Integral para el Distrito Especial de Bogotá”, contempla en su título y en su exposición de motivos, la metodología de la planeación integral, y por lo tanto, la planeación para el desarrollo, señalando la urbanización como uno de los procesos más importantes para mejorar el nivel de vida. Plantea la pertinencia de desarrollar un Plan General para determinar el crecimiento de la ciudad. Propone cobrar valorización, y descentralizar la ciudad a partir de la adopción de las “Ciudades dentro de la Ciudad” consignadas en el estudio Fase II. Plantea la necesidad de reducir el transporte, integrar áreas residenciales y de trabajo, y adoptar alternativas de crecimiento de la ciudad para 1980 y 1990, limitando su crecimiento hacia el norte y evitando su expansión y dispersión, dirigiendo su crecimiento hacia el occidente y suroccidente. Por último, incluye medidas fiscales para crear incentivos que motiven el cumplimiento del plan estructural propuesto.

De esta forma, la exposición de motivos del Acuerdo parece retomar las principales estrategias del estudio Fase II, debiéndose puntualizar, si su cuerpo normativo contempla los mecanismos necesarios para implementarlas.

El artículo primero del Decreto 159 de 1974, señala el objeto del Plan, y la política del programa, retomando los postulados de Fase II y los consignados en su exposición de motivos. Acto seguido, establece una serie de definiciones sobre el uso de terreno, similares a las establecidas en el Acuerdo 65 de 1967. Al igual que el Decreto 1169 de

1968, contempla la ubicación de usos complementarios y compatibles por zonas previa aprobación del DAPD, no de la Junta de Planificación.

Señala que el DAPD presentará al alcalde, el reglamento de zonas para desarrollar las zonas establecidas en el Decreto, y autorizará el reglamento específico de cada urbanización. También supedita al alcalde, la elaboración de las normas que reglamenten el diseño y construcción de redes de servicio y de urbanismo. El Decreto continúa, estableciendo la delimitación de zonas de la ciudad, determina los desarrollos como urbanización, desarrollo de predios en áreas urbanizadas y edificación. Delega en el urbanizador, la reglamentación interna de la urbanización frente a cesiones, alturas, empates, aislamientos, voladizos y demás especificaciones de construcción que deberán ser aprobadas por el DADP. Establece la densidad predial e índices de construcción. Plantea un detallado estudio de vías, y formula la necesidad de contratar estudios y diseños para formular el transporte masivo.

En el aspecto social, señala que acoge los mismos postulados de Fase II, crea un comité coordinador de servicios sociales, y establece la integración de dicho comité y la forma como prestará sus servicios. En materia política y administrativa, crea el Área Metropolitana, delegando en el Alcalde el trámite correspondiente para su reglamentación. Autoriza al alcalde para adelantar una reforma administrativa para coordinar y vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo. Requiere a las empresas descentralizadas, la presentación de planes sectoriales de desarrollo en donde se consignen los programas ejecutables hasta 1980, los cuales serían aprobados por el DADP.

En materia económica, propone que el alcalde reestructure el sistema tributario, determina exenciones tributarias a las industrias y a las empresas de comercio y servicios que se establezcan en los multicentros. Faculta al alcalde, la contratación de empréstitos, previo concepto de la Junta de Planeación Distrital. Plantea sanciones por diferentes infracciones que en materia urbana se ocasionen, y por su reincidencia.

De lo anterior se deduce que si bien, de manera enunciativa el Decreto acoge algunos de los lineamientos de Fase II, no podría entenderse como el Plan de Desarrollo propuesto por Fase II, puesto que no formula las políticas para ejecutar las ciudades dentro de la

ciudad ni las reformas financieras y administrativas necesarias para su puesta en marcha, al delegar en el alcalde, adelantar los trámites necesarios para su formulación.

Es decir, el Decreto se constituye en un instrumento con pocas certezas en materia de proyección y desarrollo urbano de la ciudad, limitándose en gran parte, a repetir las estrategias formuladas en Fase II, sin proponer herramientas tangibles que permitieran su adopción. En este caso, no se evidenia la ordenación del terriotorio más allá de enuniciar la adopción del plano de zonificación establecido en el “Plano de Esructura para 1980”, sin identificar su correspondiencia con los objetivos perseguidos por Decreto.

De esta forma, no es posible identificar la coherencia entre los objetivos perseguidos al momento de expedir el Decreto y los lineamientos consignados en él para su fucnionamiento, por lo cual no se puede determinar la correspondencia entre la norma y la planeación. En cuanto a los principios reguladores, estos tampoco se consignan en el Decreto, y por lo tanto, adolece de los elementos analizados en el texto para verificar su correspondencia con una norma urbana, y tampoco se asemeja al código de contrucción, toda vez que delega el desarrollo físico de la ciudad en los constructores, los cuales debían someter a la aprobación del DAPD el reglamento interno de cada urbanización a desarrollar, es decir, no determina de manera taxativa las condiciones de edificabilidad como alturas, sótanos, áreas de cesión , voladizos, y en general, aquellas que determinan los aspectos físicos de la intervención, dejando estos al concenso entre el DAPD y el constructor, siendo la falta de especificidad de estas normas, lo que lo alejan de un código de construcción. De esta forma, el Decreto 159 de 1974, se podría considerar como una reproducción de los lineamientos de Fase II, pero sin los elementos para considerarse como una norma urbana por la cual dar cumplimiento a estos, ni un código de construcción propiamente dicho, por carecer de los elementos especificos que determinaran la intervención física de la ciudad.

Acuerdo 7 de 1979

Al igual que el Decreto 159 de 1974, el Acuerdo 7 de 1979 se titula “Del Plan General De Desarrollo Integrado” y dispone en su artículo 1° que mediante la adopción del mismo, se establecería el Plan General de Desarrollo Integrado del Distrito Especial que se soportaría en un proceso de planeación permanente, orientado a coordinar las acciones de los sectores público y privado dentro de un estricto criterio de justicia social, y cuyo proceso

planificador estaría conformado por políticas, programas, proyectos y normas orientados a regularizar y encauzar el desarrollo social, económico y físico de la ciudad.

El Plan de desarrollo integral señala el Acuerdo, se encontraba compuesto por el Desarrollo Físico, los planes y programas sectoriales, las inversiones públicas de la Administración Central y sus Entidades Descentralizadas.

Establece que el crecimiento físico de la ciudad, se orientará básicamente hacia el Sur y Occidente, y plantea como política de estructura urbana interna, aquella que fija un área de actividad múltiple compuesta por Areas de Multicentros, Áreas de los Centros de Municipios anexados y Áreas de otros centros menores.

Las políticas urbanas del Plan se establecieron para promover la densificación del occidente y sur de la ciudad, incrementar la denisdad de las áreas desarrolladas, y de aquellas por desarrollar para limitar la extensión de la ciudad, y establecer normas para el desarrollo urbanístico de áreas de la ciudad, valor ambiental, ecológico, paisajístico o agrológico, y promulgar normas sobre usos de terreno en aquellas áreas que no poseyeran aptitud agropecuaria o forestal[10].

Continúa el documento, al igual que las anteriores normas, con un enunciado de las definiciones que enmarcan la actuación urbana, el perímetro urbano y usos del terreno, señalando que son aquellos que aparecen en el Plano Oficial de Zonificación 1978-1985, plantea una claisificación de establecimientos, e incopora por primera vez, la figura de los tratamientos de las áreas, delegando en el alcalde, previo estudio del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y concepto favorable de la Junta de Planeación, los límites y normas específicas para cada categoría de tratamiento, para lo cual se analizarían

[10] ARTÍCULO 10º: Las políticas urbanas del Plan establecidas en el presente Acuerdo en sus aspectos físicos serán las siguientes: Estimular la utilización y densificación de las áreas localizadas al Sur y al Occidente de la Ciudad.

- Promover el incremento de la densidad en las áreas desarrolladas, así como la densificación de aquellas por desarrollar, a fin de obtener por esa manera un uso más intenso del suelo urbano y evitar la expansión horizontal de la Ciudad.
- Reglamentar el desarrollo urbanístico de áreas que posean valor ambiental, ecológico, paisajístico o agrológico.
- Establecer normas sobre usos de terreno y la intensidad de éstas, en aquellas áreas que no posean aptitud agropecuaria o forestal.

aspectos demográficos y sociales tales como estratificación social, población y densidad, económicos sobre la actividad económica, precios de la tierra y valorización, aspectos físicos como capacidad de la infraestructura vial y de servicios públicos, capacidad portante de los suelos, equipamiento urbano, usos del suelo, accesibilidad, estado de la construcción, presión edilicia, tipología de lotes, tipología y valores ambientales, urbanísticos, históricos y arquitectónicos.

Propone la figura de régimen de las áreas de actividad[11] y la define como el conjunto de medidas o disposiciones de carácter indicativo o impositivo que regulan el desarrollo de la ciudad, y que se dividen en dos categorías[12], el desarrollo definido y el desarrollo diferido. Las áreas de actividad también determinan los usos del terreno del distrito.

Tabla 8

Tipos de tratamiento según areas de actividad

TIPOS DE TRATAMIENTO ÁREAS DE ACTIVIDAD	**ÁREA DE ACTIVIDAD MÚLTIPLE**	**ÁREA DE ACTIVIDAD RESIDENCIAL**	**ÁREA DE ACTIVIDAD ESPECIALIZADA**	**ÁREA DE ACTIVIDAD AGROLÓGICA**
TRATAMIENTO DE REHABILITACIÓN	Usos mixtos Densidad resultante Volumetría resultante Criterios para dictar la norma	Usos vivienda Densidad resultante Volumetría resultante Criterios para dictar la norma	Usos específicos Volumetría resultante según uso específico y ubicación. Criterios para dictar la norma	
TRATAMIENTO DE REDESARROLLO	Criterios para selección Áreas con Tratamiento de Redesarrollo			

[11] ARTÍCULO 79: Según el grado de participación de otros organismos, se distinguen dos categorías de regímenes, así:
A. Régimen concertado: Se aplica a aquellas áreas de la Ciudad donde el Gobierno Distrital permite la participación de entidades gubernamentales o privadas para definir su desarrollo.
B. Régimen Impositivo: se aplica a aquellas áreas de la ciudad donde el Gobierno distrital define directamente su desarrollo.

[12] ARTÍCULO 85. Según el grado de definición del desarrollo, se establecen dos categorías de regímenes, así:
A. De Desarrollo Definido o sea, aquellas áreas que pueden ser tramitadas una vez sea reglamentado el presente Acuerdo.
B. De Desarrollo Diferido o sea, aquellas que solo podrán ser tramitadas una vez se definan los usos respectivos.

	Normas según características propias del sector Sistema de concertación entre la Administración, Entidades Oficiales y/o particulares	
TRATAMIENTO DE CONSERVACIÓN	Criterios de conservación y selección de Áreas Incentivos tributarios Definición de políticas y estrategias Creación de la junta de conservación de patrimonio histórico	
TRATAMIENTO DE DESARROLLO	Usos mixtos Definición del proceso de urbanización Criterios para la definición de densidades y relación con cesiones Definición de cesiones de uso público y uso privado comunal Criterios para dictar normas volumétricas	Usos agropecuarios Criterios para desarrollos en áreas fuera del perímetro de servicios.

Fuente: Acuerdo 7 de 1979

El Acuerdo determina que el régimen para las áreas con tratamiento de conservación, rehabilitación y desarrollo será de tipo impositivo, y para las áreas con tratamiento de redesarrollo será de tipo concertado sobre propuestas presentadas por entidades públicas, privadas o economía mixta.

Establece las normas por las cuales se definen las áreas y las zonas permitidas según cada tratamiento, así como las densidades, alturas, volumetría, estacionamientos, equipamientos, aislamiento y retrocesos, entre otros, permitidos para cada uno.

Determina el trámite para obtener la licencia de construcción para cada tipo de régimen y por último, establece los organismos encargados de aprobar las licencias de construcción y de los desarrollos que requieran permisos especiales, así los recursos que proceden contra los actos administrativos, y las sanciones aplicables por la ejecución de obras de urbanismo, edificación o modificación de obras, sin contar con el permiso requerido.

El Acuerdo 7 de 1979, establece de manera detallada, la forma y figura de áreas de actividad por las cuales se definirían los tratamientos y usos para desarrollar el territorio, adoptando como soporte de las áreas y zonas para intervenir, el Plano Oficial de Zonificación 1978-1985.

El Acuerdo 7 de 1979 si bien, muestra un desarrollo normativo más extenso y complejo que las anteriores normas, y limita su accionar al plano urbano, no contempla elementos de planeación diferentes de señalar que el crecimiento de la ciudad debería orientarse hacia el sur y el occidente, no contiene elementos que permitan comprender el propósito del acuerdo o que respondan al objetivo general que se propuso en el mismo, careciendo de normas para determinar intervenciones planeadas a futuro en la ciudad, programas de desarrollo o planes en materia social y económica, así como los planes sectoriales de que tratan sus artículos iniciales, dejando todos estos aspectos a desarrollos posteriores a la norma, de los cuales no es posible determinar si hubo o no cumplimiento.

De esta forma, y debido a la especificidad del Acuerdo 7 de 1979 para regular los aspectos correspondientes a las áreas de actividad y usos permitidos respecto de la figura de los tratamientos creada con el mismo, determinando para cada caso, los trámites por seguir para obtener las licencias de construcción correspondientes, este Acuerdo constituye un código de construcción mucho más detallado y específico que los anteriores, y de igual forma, mucho más desapegado del planeamiento urbano, limitando su relación con este a una mera enunciación de objetivos generales sin desarrollo en su cuerpo normativo.

En relación con el análisis que se pretendió hacer en el presente acápite, se considera pertinente a manera de complemento, señalar los linemientos establecidos por ONU HÁBITAT, respecto de los elementos que determinan una ley de buena calidad en materia urbana, por la cual señala, se cumplan los resultados esperados mediante su regulación, y que corresponden a:

> i) clara y relevante a nivel local de políticas ii) instrumentos legales bien construidos que son eficaces en la función de la política de traducción en la práctica, que se integran con las normas nacionales y reflejan los compromisos internacionales iii) procesos claros para la evaluación y, cuando sea necesario, la revisión de las normas y la legislación, en especial para evitar el impacto desproporcionado sobre los grupos vulnerables (ONU-HABITAT, 2015).

Entonces, sería viable preguntar en primer lugar, si las normas analizadas evidencian la necesidad que buscaba la administración al momento de su expedición, y se considera que la respuesta es negativa frente a las normas analizadas en el presente numeral, pues como se señaló durante el mismo, estas normas tratan de la forma de construcción de

bienes inmuebles en la ciudad, más que de la proyección de la misma a largo o mediano plazo, es aspectos sociales, educativos, financieros, adminsitrativos, de salud y económicos, aspectos que se aluden de manera tangencial en su parte general, sin contar con un desarrollo en su cuerpo normativo, para propender por su concreción.

Así las cosas, no se evidencia la relevancia de estas normas en cuanto a políticas, no contemplan herramientas nomativas que permitan concretar políticas nacionales e internacionales ni tampoco, procesos de evaluación de su impacto frente a la población; de lo cual se colige que estas normas no contienen los elementos necesarios para considerarse de buena calidad, pues se limitan a generar directrices para ejecutar obras, pero no lineamientos de cómo planificar el desarrollo urbano, económico y social de la ciudad.

Conclusiones

A lo largo del presente documento, se buscó evidenciar la transformación en la planeación urbana de la ciudad de Bogotá ocurrida en la década del 70, por la cual el desarrollo de la ciudad con la aplicación de diversas metodologías de la planeación urbana, fue reemplazada por la preponderancia que se le dio a la norma urbana, como herramienta del desarrollo económico de la ciudad.

Esta reflexión, si bien se fundamenta en hechos históricos, se considera relevante cuando menos, en su intencionalidad de cuestionar y tratar de explicar las actuaciones de la administración y la incidencia de los promotores urbanos en la formulación de planes de ordenamiento territorial y de los instrumentos legales establecidos para su desarrollo, siendo necesario realizar un llamado a la ciudadanía para ejercer un mayor control social a las políticas en materia de desarrollo urbano que sean promovidas desde la administración de la ciudad, con el fin de aunar esfuerzos para garantizar que las mismas respondan al interés general y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, y no a la satisfacción de intereses económicos de un sector en particular.

Este reemplazo se debió a la implementación nacional de los postulados de la planeación para el desarrollo promovidos por los Estados Unidos, y porque Colombia adoptó como política económica la búsqueda del desarrollo económico a partir del fomento de la inversión privada en el sector de la construcción de vivienda, creando el sistema de financiamiento UPAC, y en el caso de la ciudad, mediante la adopción de acuerdos y decretos con los cuales se buscó fortalecer el sector de la construcción, al punto de modificar la estructura de la ciudad.

Respecto del sistema UPAC, en su formulación se buscó incentivar el ahorro para que fuera a su vez, reinvertido en la financiación de proyectos de vivienda que generarían

desarrollo económico, empleo a mano de obra poco calificada y, a su vez, ayudaría a disminuir el déficit de vivienda que existía en la ciudad, para generar el círculo virtuoso propuesto por Currie.

Durante la investigación se constató que a pesar de los postulados de la planeación para el desarrollo que sustentaron el sistema UPAC, el círculo virtuoso formulado por Currie no se concretó, porque las medidas oligopólicas adoptadas por el gremio de la construcción al recaer sobre las figuras de promotor, constructor y financiador de la vivienda, triple condición que les permitió controlar las inversiones, acumular un banco de suelos para la especulación del mercado, y limitó el mercado de vivienda a periodos que garantizaran la rentabilidad de la inversión, y derivó en periodos en los cuales el sector de la construcción de vivienda no reinvirtió en la industria de la construcción, sino que se limitó a especular sobre el valor del suelo y entonces, no se continuó el ciclo de generación de acceso a la vivienda y generación de empleo deseados.

El impacto de las medidas de acumulación evidencia un decrecimiento en la tasa de empleo para 1975, así como un aumento en el valor del suelo para el mismo periodo, el cual continuó incrementándose en el tiempo, mientras que el valor de la vivienda no se incrementó en igual medida. Esto con el agravante de que la bonanza en inversión en la bolsa de valores de la época, incrementó el monopolio de la industria y el mercado de suelos, y limitó el mercado de vivienda a las clases altas que podían pagar mayores valores.

En efecto, la política económica nacional sí fomentó la industria de la construcción de vivienda, porque entre 1970 a 1977 se presentó un incremento representativo en la producción de vivienda en estratos altos y medios, pero persistió el déficit para vivienda de estratos bajos, frente a la cual no propuso alternativa alguna.

El trabajo también pretendió evidenciar la relación entre la política económica de fomento a la inversión privada en la industria de la construcción y la promulgación de normas urbanas para garantizar un mercado atractivo al sector de la construcción, más que a la aplicación de estudios y documentos para planear la ciudad hacia el futuro y responder a

los problemas que se evidenciaban en la misma, lo cual derivó en el reemplazo de la planeación urbana por la norma urbana, con el fin de favorecer el sector de la construcción.

Todo lo cual se sustentó, a partir del análisis comparativo de los estudios y documentos de planificación urbana elaborados entre la década del 60 y el 70, y las normas urbanas promulgadas en los mismos periodos y por las cuales debían ser ejecutados los lineamientos establecidos en los documentos de planeación señalados para la década del 60, “La Planificación de Bogotá: 1964” , y en materia normativa, el Acuerdo 65 de 1967 y el Decreto 1119 de 1968; y para la década del 70, con la comparación del estudio Fase II, el Decreto 159 de 1974 y el Acuerdo 7 de 1979. Mediante la comparación de estos documentos, se evidenció en primer lugar, que ninguno de ellos fue adoptado como norma, y sus lineamientos fueron consignados de manera parcial e incompleta en las normas urbanas con las cuales debían implementarse.

Se evidenció también, que cuando se incluyen algunos de los lineamientos de los documentos de planificación en las normas promulgadas, los mismos revisten un grado más enunciativo que obligatorio, al no disponerse en ellos, las herramientas por las cuales se pudiera ejecutar y garantizar la permanencia de las estrategias en materia de crecimiento de la ciudad, reformas administrativas y financieras, así como sociales y culturales consignadas en los planes.

Otro aspecto relevante es que las normas analizadas se enfocan en regular aspectos físicos para ejecutar el desarrollo urbano de la ciudad, identificables más con un código de construcción que con una norma urbana propiamente dicha, y en ellas se observa lineamientos que garantizan la inversión en la industria de la construcción de vivienda, al punto de permitir cambiar la estructura de la ciudad para hacer más atractivo el mercado, a partir de normas sobre densidades, alturas, usos mixtos, intervención en zonas ya urbanizadas, y creación de la figura de los tratamientos urbanos, por los cuales el espacio físico entró a valorarse desde la rentabilidad del mercado, convirtiendo la ciudad de un objeto de valor de cambio, a un bien de producción.

Durante la década del 70 y al aplicar las medidas financieras y normativas desarrolladas para el país y el distrito antes mencionadas para buscar el desarrollo de la industria de la construcción como motor del desarrollo económico, a partir de incentivar la inversión

privada, se presenta el cambio de paradigma por el cual la ciudad deja de ser vista como el espacio propicio para el desarrollo económico mediante la organización del espacio urbano, para transformarse en el objeto mismo de la producción económica, limitando durante este periodo, la figura de la planeación urbana a la de mero documento consultivo, siendo reemplazado por la norma urbana como instrumento único del desarrollo urbano de la ciudad, con el fin de garantizar la rentabilidad de la inversión privada en el mercado del suelo.

De lo anterior, se deduce que si bien, se entendió la viabilidad del fortalecimiento del sector de la construcción como pilar del desarrollo económico del país, las medidas que fueron promovidas para garantizar su fortalecimiento debían soportarse en un plan que permitiera la redistribución efectiva de los recursos generados, en aras de garantizar el bienestar social pretendido, porque de lo contrario y tal como sucedió, lo único que se obtendría sería la satisfacción de los intereses de un determinando sector, en detrimento de la sociedad que se buscaba beneficiar con la adopción de las medidas estudiadas.

Esto porque a pesar de avances normativos como Ley 388 de 1997 por la cual se reconoce la función social de la propiedad, los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, así como la defensa del espacio público, y la protección del medio ambiente, en Bogotá y en todas las ciudades de Colombia, la práctica de la planeación urbana se encuentra supeditada al interés de algunas clases dominantes en acaparar los mercados del suelo, de vivienda y de transporte público, al punto de evidenciar en los estudios que se consideran como históricos, una completa correspondencia entre los problemas que ellos identificaron décadas atrás, y los problemas actuales de la ciudad.

Han transcurrido casi siete décadas desde el estudio de la “Planificación de Bogotá 1964” y del Estudio Fase II, y la ciudad de Bogotá todavía se encuentra en una constante crisis urbana manifiesta en la deficiencia del transporte público, la incapacidad de la administración para resolver los problemas de movilidad, así como regular el mercado inmobiliario para garantizar la adquisición de vivienda, por nombrar algunos, siendo necesario ejercer un mayor control ciudadano a la administración de la ciudad, con el fin

de aunar esfuerzos sobre las propuestas de desarrollo urbano que se formulen, velando porque las mismas propendan al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Bibliografía

Alba, C. J. (20 de agosto de 2019). *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura.* Obtenido de https://revistas.unal.edu.co/: https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/42341/44747#pie5

Ballén, Z. S. (02 de 01 de 2010). *Vivienda Social en Altura. Tipologías urbanas y directrices de producción en Bogotá.* Recuperado el 2020, de www.redalyc.org: file:///C:/Users/User/Downloads/Vivienda_Social_Altura-Ballen_S-2010%20(2).pdf

BID. (2 de noviembre de 2012). *https://publications.iadb.org.* (B. I. Desarrollo, Ed.) Recuperado el 2020

Calderón. (2014). *https://repository.javeriana.edu.co.* Obtenido de https://repository.javeriana.edu.co/browse?value=Calder%C3%B3n+D+martino%2C+Alberto+Lucas&type=author

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO CID. (1969). *Alternativas para el Desarrollo Urbano de Bogotá D.E.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

CEPAL. (diciembre de 2012). *CEPAL.* Obtenido de https://www.cepal.org/es/publications

Congreso, d. l. (18 de noviembre de 1958). Ley 19 de 1958. Bogotá: DIARIO OFICIAL. AÑO XCV .N. 29835. 9, DICIEMRE, 1958. PÁG. 1.

DANE. (1993). *www.dane.gov.co.* (DANE, Ed.) Recuperado el 20 agosto de 2019, de www.dane.gov.co: https://www.dane.gov.co/

DAPD. (1964). *La planificación en Bogotá 1964.* Bogotá: Departamento Adminsitrativo de Planeación Distrital.

De Mattos, C. A. (1979). *https://repositorio.cepal.org/handle/11362/33045.* Recuperado el 13 de julio de 2019

Del Castillo Daza, Juan Carlos; Tatiana Urrea et al. (2008). *Bogotá años 50 el inicio de la metrópoli.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Echeverry, J ; Gracia, O; Urdinola, B ; DNP. (22 de diciembre de 1999). *https://www.worldcat.org/title/upac-evolucion-y-crisis-de-un-modelo-de-desarrollo/oclc/318217094.* Recuperado el junio de 2019

Fernández, d. S. (1974). Decreto 159 de 1974. *Decreto 159 de 1974*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Gakenheimer, R. (1976). New Towns In-Town for Developing Countries: A Comment. *Urban Studies*, 51-54.

Harvey, D. (02 de 01 de 2005). *www.academia.edu.* Recuperado el 2020, de www.academia.edu: https://www.academia.edu/36744668/David_Harvey_-_Breve_historia_del_neoliberalismo_1_

J. Echeverry, O. Gracia, B. Urdinola. (22 de diciembre de 1999). *https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Econmicos/128.pdf*, PDF. Recuperado el 20 de abril de 2019, de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Econmicos/128.pdf: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Econmicos/128.pdf

Jaramillo, S. (6 de abril de 1985). Recuperado el 11 de 08 de 2019, de http://www.revistacontroversia.com/index.php?journal=controversia&page=article&op=view&path%5B%5D=462

Jaramillo, S. (2004). *Precios inmobiliarios en el mercado de vivienda en Bogotá 1970-2004.* Bogotá: CEDE - Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico Facultad de Economía Universidad de los Andes.

Latham, M. (2000). *Modernization As Ideology: American Social Science and "Nation-Building" in the.* Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Lemus, C. V. (2006). *Planificación y control urbanístico en Bogotá: Desarrollo histórico y jurídico.* Bogotá: Universidad del Rosario.

Llewelyn et al. (1974). *Plan de Estructra para Bogotá Infore Técnico sobre el Estudio de Desarrollo Urbano de Bogotá, FASE II.* Bogotá: DAPD.

Ministerio de Hacienda, y. C. (8 de agosto de 1961). *www.bdigital.unal.edu.co*. Obtenido de www.bdigital.unal.edu.co: http://www.bdigital.unal.edu.co/11962/13/Primera%20Parte%20-%20El%20programa%20de%20la%20alianza%20para%20el%20progreso.pdf

Mondragón, S. (2007). Promotores privados de áreas residenciales en Bogotá . *Urbanismos No. 2* , 74-92.

Morcillo, D. P. (2007). *Derecho urbanístico colombiano Historia, derecho y gestión.* Bogotá: Temis.

Muñoz, P. (Noviembre de 1977). *Empleo- Subempleo y Desempleo en Bogotá-- Medellin Cali y Barranquilla 1973-1977.* Recuperado el enero de 2020, de www.dane.gov.co: http://biblioteca.dane.gov.co/media/libros/LD_1499_1973_1977_EJ_2.PDF

ONU-HABITAT. (31 de mayo de 2015). *http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-5_Urban-Rules-and-Legislation-SP.pdf.* Recuperado el 30 de enero de 2020, de http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-5_Urban-Rules-and-Legislation-SP.pdf.

Ortíz, C. S. (2009). KARL BRUNNER Un retazo en la ciudad. *KARL BRUNNER Un retazo en la ciudad*. Bogotá, Bogotá, Colombia: PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA.

Pérez, M. C. (2010). *La planeación integral en Colombia.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Planeación, D. N. (11 de Mayo de 2019). *https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx*. Obtenido de www.dnp.gov.co

Ramírez, R. J. (2011). *http://www.bdigital.unal.edu.co/5217/1/393266.2011.pdf*. (U. N. Colombia, Editor) Recuperado el 28 de julio de 2019, de www.bdigital.unal.edu.co

Rojas, D. M. (22 de septiembre de 2010). *revistas.unal.edu.co*. Obtenido de Anal. político, Volumen 23, Número 70, p. 91-124, 2010. ISSN impreso 0121-4705.: https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45595/46964

S. Jaramillo, O. Alfonso, A. Parias. (1999). *Observatorio del mercado del espacio contstruido en Bogotá.* Bogotá: Universidad de Los Andes.

Saenz Rovner, E. (2002). *Colombia años 50. Industriales , política y diplomacia.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Salazar & Cortés. (1992). *El futuro de la capital Misión Bogotá Siglo XXI.* Bogotá: Alcaldía Mayor Santa Fé de Bogotá, D.C.

Salazar, J. (2017). *CONSTRUIR LA CIUDAD MODERNA: SUPERAR EL SUBDESARROLLO ENFOQUES DE LA PLANEACIÓN URBANA EN BOGOTÁ (1950-2010).* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Zorro & Gilbert. (1979). Normas Jurídicas y realidad social: La evolución reciente de las dispocisiones en materia de urbanismo en Bogotá. La problemática urbana hoy en Colombia. *Serie Teoría y sociedad Cinep*, 297-332.

NORMATIVIDAD

Ley 88 de 1947 *Sobre fomento del desarrollo urbano del Municipio y se dictan otras disposiciones.* En Diario Oficial. Año LXXXIII. 26620. 8 de enero, 1948. Obtenido de http://www.suin-uriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1630215?fn=document-frame.htm%24f=templates%243.0

Ley 19 de 1958 *Sobre reforma administrativa*. En Diario Oficial, 18 de noviembre de 1958. Obtenido de https://legislacion.vlex.com.co/vid/ley-19-1958-reforma-644059489

Acuerdo 65 de 1967 *Por el cual se señalan las normas y el procedimiento que deben cumplirse para urbanizar terrenos en el área del Distrito Especial de Bogotá y se dictan otras disposiciones.* En Diario Oficial 3 de octubre de 1967. Obtenido de https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2955#

Decreto 1119 de 1968 *Por el cual se adopta el Plano Oficial de Zonificación General de la ciudad, se señala un nuevo perímetro urbano y se dictan unas normas sobre urbanismo*. Registro Distrital 130 del 27 de diciembre de 1968. Obtenido de https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14948&dt=S

Decreto 159 de 1974 *Por el cual se adopta el Plan General de Desarrollo Integral para el Distrito Especial de Bogotá.* 18 de febrero de 1974. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Acuerdo 7 de 1979 *Por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá.* Alcaldía Mayor del Distrito Especial de Bogotá diciembre 20 de 1979. Obtenido de https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=902