Urbanismo y modernización estatal de Bogotá. Relatos de coproducción: 1905 -1938

Andrés Leonardo Castelblanco Jaime

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Humanas – Departamento de Sociología

Bogotá D.C, Colombia

2020

Urbanismo y modernización estatal de Bogotá. Relatos de coproducción: 1905-1938

Andrés Leonardo Castelblanco Jaime

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Magíster en Estudios Sociales de la Ciencia

Directora:

Ph.D., Olga Restrepo Forero

Línea de Investigación:

Ciencia, experticia y públicos

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Humanas – Departamento de Sociología

Bogotá D.C., Colombia

2020

Contenido

Agradecimientos……... 5

Resumen…… 6

Lista de imágenes…….. 8

Introducción…….. 9

Estado del arte…….. 14

PRIMERA PARTE

La coproducción del Departamento de Urbanismo en Bogotá

Capítulo 1.
Entender el proceso de aprendizaje y profesionalización estatal……..... 44

Capítulo 2.

El camino de la modernización……61

Capítulo 3.

Karl Brunner…… 94

SEGUNDA PARTE

Casos de estudio

Capítulo 4.

4.1. La peste……117

4.2. El saneamiento……125

4.3. Las geotecnologías del desarrollo……....127

4.3. El Centenario……....130

4.4. Acueductos y represas……..134

Conclusiones……...144

Plan para una investigación por venir……153

Bibliografía…… 155

Para Maximiliano, algún día la muerte nos encontrará o igualará.

Agradecimientos

Hay tantas personas que han contribuido en esta investigación que siento temor de no ser capaz de expresar mi infinita gratitud. Para empezar quiero agradecer a los diferentes miembros del Departamento de Historia y de Sociología de la Universidad Nacional porque el conocimiento se construye siempre en comunidad. Sin la lectura cuidadosa, los comentarios certeros y las sugerencias iluminadoras de mi directora, Olga Restrepo esta investigación no sería lo que es. Su amabilidad no tuvo límite cuando la vida parecía determinada a golpearme y hacerme tropezar. Creo que ahora es un gran momento para decirle que es una mujer brillante a la que admiro por su inteligencia y su bondad. A mis colegas historiadores, Alejandro Lozada, Daniel Ortiz, Genadi Meneses, Alejandra Vallejo, quienes siempre estuvieron dispuestos a leer, criticar, aportar y acompañar el proceso de escritura de esta investigación. Sin su amistad y compañía este camino hubiera sido aterrador. Me parece increíble que hoy no pueda estrechar sus manos y mirarlos a los ojos para demostrarles mi cariño, mi respeto y admiración.

Finalmente me queda agradecer a las mujeres más importantes, maravillosas y fuertes que conozco y a las que tengo el orgullo de llamar familia: mi hermana, Carolina, y mi mamá, Aydeé. No hay un solo día que no agradezca su existencia, su fe inquebrantable en mí y el amor que nos tenemos. Sin su generosidad esta empresa no hubiera empezado, sin ellas mis esfuerzos por terminar esta investigación no tendrían sentido. Son mi constelación y mi ciudad ideal.

¡Gracias!

Resumen

En la presente tesis investigo, analizo y describo la modernización estatal y urbanística de Bogotá desde 1905 a 1938. Realizó una investigación histórica que recoge las principales leyes nacionales y acuerdos municipales que crean y transforman las entidades encargadas de la planeación urbana de Bogotá hasta la consolidación de la Secretaría de Obras Públicas y el Departamento de Urbanismo. Analizó cómo la ciudad, el estado y el urbanismo se coproducen en Bogotá y hago especial énfasis en las obras realizadas y cómo estas modifican la ciudad física y socialmente. Este análisis lo realizo desde los postulados de la coproducción, la gobernanza y los escenarios de desarrollo. Presto atención a las diferentes escalas estatales y sociales que intervienen en la coproducción de la ciudad y los instrumentos de gobernanza que utiliza el estado para cumplir las metas de la modernización urbana. Expongo las principales razones y los hechos históricos que moldearon la formación de las entidades encargadas de la planeación urbana y su impacto en la ciudad.

Palabras claves: Ciudad, urbanismo, gobernanza, coproducción, escenarios de desarrollo, estado.

Abstract

On this thesis I investigate, analyze and describe the modernization of the state and the city planning of Bogota since 1905 to 1938. I make a historical investigation that look through the different National Laws and Local Council Agreements that creates and transforms public entities in charge of the urban planning of Bogotá until the consolidation of the Secretaría de Obras Públicas and the Departamento de Urbanismo. I analyze how the city, the State and the urbanism coproduce the arena of development of Bogota, making sure to point out how certain public work consessions have shaped the city both physically and socially. The investigation uses concepts such as coprodution, governace and the idea of the arenas of development. I focus on how the social and State scales impact and affect the coproduction of both the city and the instruments of governance that the State uses to meet the goals of urban modernization. I outline the main reasons and historical facts that shape the creations of public entities such the Departaente de Urbanismo and how are impact the city of Bogotá.

Key words: City, Urbanism, Governance, Coproduction, Arena of Development, State.

Lista de imágenes

Figura 1. Tomado de *El plano Bogotá Futuro. Primer intento de modernización urbana.* Original: Revista técnica de obra públicas de Cundinamarca, 1924…… **61**

Figura 2. Bloques de viviendas en París. Tomada de Google Maps……**64**

Figura 3. Organización 1922. Tomado de Núñez Cetina, Saydi, 2006, *Historia institucional de la secretaría obras públicas de Bogotá*, pag 35……..... **78**

Figura 4. Organización 1926. Núñez Cetina, Saydi, 2006, *Historia institucional de la secretaría obras públicas de Bogotá*, pag 37……. **80**

Figura 5. Organización 1936. Núñez Cetina, Saydi, 2006, *Historia institucional de la secretaria obras públicas de Bogotá*, pag 39……. **93**

Figura 6 Brunner, Karl, *La financiación de la vivienda popular,* Revista Concejo Municipal de Bogotá, N. 20, 15 de marzo de 1934, número 20, pág. 140 …… **107**

Figura 7 Brunner, Karl, *La financiación de la vivienda popular,* Revista Concejo Municipal de Bogotá, N. 20, 15 de marzo de 1934, número 20, pág. 142 ……..... **111**

Figura 8 Hofer, Andres, Karl Brunner y el urbanismo en América Latina, pág. 140 ….. **111**

Figura 9. La Regadera. Archivo de Bogotá. En http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/embalse-la-regadera ……...**124**

Figura 10 Tomado de Recordando el Paseo Bolívar, Archivo de Bogotá, en: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/recordando-paseo-bolivar ……..**125**

Figura 11. Plan de obra. Hofer, Andres, *Karl Brunner y el urbanismo en América Latina,* 115 …….. **131**

Figura 12. Plano Barrio Centenario Hofer, Andres, *Karl Brunner y el urbanismo en América Latina,* 142 …… **135**

Figura 13. Canalización Río San Francisco. Archivo de Bogotá. En: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/canalizacion-del-rio-san-francisco …….**135**

Introducción

A veces ciudades diferentes se suceden sobre el mismo suelo y bajo el mismo nombre, que nacen y mueren sin haberse conocido, incomunicables entre sí. En ocasiones hasta los nombres de los habitantes permanecen iguales, y el acento de las voces, e incluso las facciones; pero los dioses que habitan bajo esos nombres y en esos lugares se han marchado sin decir nada y en su lugar han anidado dioses extranjeros. Es inútil preguntarse si éstos son mejores o peores que los antiguos, dado que no existe entre ellos ninguna relación, así como las viejas postales no representan a Maurilia como era, sino a otra ciudad que por casualidad se llamaba Maurilia como ésta.

Las ciudades invisibles. Italo Calvino

Me fascina cómo funcionan, cómo se crean y cómo se mantienen las ciudades. El estado es un sistema extremadamente complejo que por muchos años se concentró en las ciudades, las ciudades-estado son un claro ejemplo de esto. Las ciudades son la creación socio-tecnológica más compleja que existe. Una creación que tiene dos dimensiones transversales: la primera es física y palpable, podemos ver la infraestructura de la ciudad todos los días: sus calles, los edificios y las vías; la segunda dimensión es la estatal (el aspecto administrativo y burocrático de la ciudad). La infraestructura tiene una parte invisible: toda la red de servicios que se oculta bajo tierra o entre las paredes, pero que se hace visible al final de su camino, cuando se abre un grifo o cuando se prende una luz. La segunda dimensión es invisible por dos razones: primero, porque la ciudadanía equipara el estado con sus instituciones, que perciben como ajenas e impenetrables y, segundo, porque los procesos mediante los cuales se toman las decisiones sobre la ciudad son muchas veces invisibles y, por lo tanto, incomprensibles para el grueso de la ciudadanía. Lo anterior hace que el estado sea una especie de caja negra, que cada cierto tiempo entrega obras, soluciones o problemas.

Lo que más llama la atención de una ciudad es la parte visible, lo que está construido. Sin embargo, para poder entender el urbanismo de una ciudad específica es preciso comprender los procesos administrativos de las entidades estatales que intervienen en la administración

pública de cualquier ciudad. La curiosidad que me produce la estrecha relación entre el estado y la ciudad, sumada a mi formación profesional como historiador, me llevó a querer entender el proceso de creación de las entidades de planeación de Bogotá y los primeros proyectos urbanistas que se realizaron. La coproducción del estado y la ciudad son fenómenos complejos que no pueden ser abarcados desde un solo campo, teoría o metodología. Por esta razón me decidí por una metodología y teoría interdisciplinar como las que se ven en los estudios sociales de la ciencia y tecnología. Sentí que explorando esta rama académica podía hacer una investigación más compleja y completa del tema del que me he enamorado. En efecto, siento que este camino me permitió salir de los lugares comunes y evitar las desconexiones de trabajos ya existentes. Gracias a la noción de coproducción y la teoría de los escenarios de desarrollo obtuve las herramientas necesarias para poder realizar una investigación de carácter histórico en la que pudiera ir hilando y analizando cómo los diferentes actores interactúan entre ellos y evidenciar cómo se coproducen las ciudades, las entidades estatales y la planeación urbana. Es importante señalar que desde este momento al hablar de la ciudad lo hago pensando en un sistema social y tecnológico. A pesar de las constantes referencias que haré al urbanismo y la infraestructura en general, soy consciente que éstas solo tienen sentido en relación con la población bogotana. Al final, son las demandas y las necesidades de los bogotanos las que impulsan los cambios administrativos y urbanísticos que examinaré a continuación.

Las ciudades están siempre en un proceso de constante actualización como si no terminaran nunca de estar completas. Los transeúntes se habitúan a la irrupción de los espacios públicos en donde se están erigiendo edificios, levantando puentes o construyendo nuevas vías. Para evidenciar el cambio hay que deshacerse de todos los estímulos que recibimos de la ciudad y devolvernos a ver sus postales: la intersección idéntica en la avenida séptima con un perro en vez de la parada del tranvía y, después, los edificios que hacen sombra a la parada de bus donde mucho antes solo estaba el perro tomando el sol. Las nuevas obras se integran al paisaje urbano con tal rapidez que nuestra memoria asume que siempre han estado ahí. Lo mismo sucede con las instituciones encargadas de planear, financiar y ejecutar las ciudades y sus contantes actualizaciones. Se requieren largos y complejos procesos para consolidar este tipo de entidades, que son fundamentales para la construcción, planeación y renovación urbana de una ciudad. En esta tesis expondré y

estudiaré el proceso de coproducción entre la ciudad y las entidades encargadas de la planeación en Bogotá entre 1905 y 1934, centrándome en las principales variables ecológicas, geográficas, económicas y sociales que intervinieron en el proceso.

En esta investigación me interesa. hacer un recuento crítico y analítico de la historia de las diferentes instituciones que intervinieron en la administración de la planeación urbana, a saber, el Ministerio de Obras Públicas, el Departamento de Obras Públicas Municipales y la Secretaría de Obras públicas. En cada uno de estos periodos expondré las principales leyes y acuerdos municipales que fueron moldeando administración de la planeación urbana. Este trabajo revisará cómo la legislación nacional y los acuerdos municipales son reflejo de la interacción entre diferentes niveles estatales y de gobierno. También presentaré un análisis del proyecto Plano Bogotá futuro que tuvo curso entre los años 1917 y 1925. Este fue un suceso de que tiene mucha importancia, mi análisis sobre el mismo me permite mostrar los cambios institucionales que existen en la planeación urbana y las diferencias en los proyectos de Karl Brunner en 1938.

En este trabajo hago uso de ciertos teóricos que desarrollaré cada vez que lo considere necesario para resaltar la importancia de algún proceso, un acuerdo o una ley pertinente para la investigación. Los principales conceptos que usaré son *juego de escalas, el mundo plano, el mundo pleno, la gobernanza*, el *high modernism* y *los escenarios de desarrollo.* El concepto de *juego de escalas* será usado para describir la interacción entre las diferentes entidades estatales. Por otro lado, el *mundo plano* refiere al estado, que procesa los datos que provienen de los ciudadanos, quienes son, en últimas, el *mundo pleno*. Estos conceptos hacen posible entender que la planeación urbana responde a lógicas y coyunturas nacionales e internacionales, razón por la cual es preciso hablar de coproducción, haciendo énfasis en la relación entre el estado y la sociedad en la creación de la ciudad tal como la conocemos.

Los *escenarios de desarrollos* es una metodología que puede ser complementada con otros conceptos como la *gobernanza* y la *coproducción.* Un *escenario de desarrollo* es el espacio de convergencia de diferentes variables y condiciones que caracterizan un lugar o espacio donde se desarrolla un proceso –por ejemplo, la formación de la planeación urbana en Bogotá–. Estos *escenarios de desarrollo* no son estáticos, van cambiando cade vez que

diferentes coyunturas los influencian. Es necesario especificar en este punto que muchas de las variables son también geográficas y ecológicas. Estas variables crean condiciones básicas que moldearon el escenario de Bogotá de forma contundente en las primeras décadas del siglo XX. Estudiar el escenario del desarrollo bogotano es importante para analizar cómo convergieron las condiciones que permitieron a Brunner plantear y realizar sus planes urbanísticos en 1934.

Por otra parte, el campo de la *gobernanza* hace referencia al campo de estudio del gobierno urbano, sirve para profundizar el análisis histórico y, sobre todo, para pensar la coproducción de la ciudad y el urbanismo en Bogotá. Hago uso del concepto de gobernanza, afianzándome en sus instrumentos y en las tecnologías geoespaciales porque es importante entender cuáles son los mecanismos que el estado y el gobierno tienen para alcanzar metas, evitar y solucionar problemas. Los instrumentos de gobernanza pueden ser *duros,* como asumir medidas coercitivas, o *blandos,* como crear incentivos económicos. El estado tuvo que hacer uso constante de un amplio abanico de instrumentos de gobernanza para conformar la planeación urbana. Teniendo esto último en cuenta, vale la pena mencionar que incluso una reforma urbana es considerada como un instrumento de gobernanza. El uso de las herramientas geoespaciales fue visto por primera vez en el país gracias a Karl Brunner, quien introdujo nuevas técnicas y tecnologías urbanísticas al país. Es preciso estudiar cómo estas técnicas influyeron la realización de sus proyectos urbanísticos y alteraron el *escenario de desarrollo.*

El *high modernism* es un concepto que permea de forma constante la investigación, entenderlo es fundamental para comprender las corrientes urbanísticas que permean a la ciudad y la formación de la planeación urbana. Este concepto explica las ansias de desarrollo y modernización que tenían los estados. La intervención urbanística ha sido la principal herramienta para lograr las metas modernizadoras de la mayoría de estados del mundo. El uso de este concepto proviene de la Gran Reforma de París e incluso la Unión Soviética y África, pues en estos lugares se puede observar cómo el high modernism ha sido utilizado. Ahora bien, las obras desarrolladas bajo la dirección de Karl Brunner no son realizadas con la influencia directa del *high modernism,* sino que recibe más inspiración desde la idea de la *ciudad jardín*. Para aclarar y profundizar en este tema recurro a las

reflexiones de Jane Jacobs quien muestra cómo la ciudad jardín comparte el mismo espíritu que el *high modernism.* La ciudad jardín recurre a diferentes técnicas que las del *high modernism*, un menor grado de agresividad y otra concepción de la organización espacial para llegar a la misma meta de desarrollo de una sociedad por medio de la intervención urbana.

Nota especial sobre Karl Brunner

El urbanista austriaco Karl Brunner tiene un rol central en la coproducción de la planeación urbana y la ciudad de Bogotá y, por ende, tiene protagonismo en esta investigación. Brunner logró modificar el *escenario de desarrollo* capitalino de diversas formas, inicialmente con sus novedosos planteamientos y técnicas urbanísticas y, posteriormente, con la culminación de sus proyectos de infraestructura y renovación urbanística que trasformaron a la ciudad, creando zonas icónicas que se mantienen hasta el día de hoy.

Brunner introdujo cambios en las técnicas e instrumentos mediante los cuales se recogían los datos con los que se decidían qué obras hacer y cómo hacerlas. También introdujo una nueva tecnología: la aerofotografía. Esta tecnología facilitó la labor urbanista y cambió la forma en la que se concebía el espacio y cómo intervenirlo. El uso que Brunner le da a estas técnicas e instrumentos surgió de la concepción que desarrolló sobre el urbanismo. Sus ideas estaban ampliamente permeadas por la corriente de la *ciudad jardín.* Sin embargo, Brunner tenía ideas propias sobre la *ciudad jardín* y recalcaba constantemente que los planteamientos urbanistas se tenían que adaptar a las características sociales, económicas, políticas y geográficas de cada ciudad. Esto hace que las obras dirigidas por Brunner se hayan separado del desarrollo urbano que había tenido Bogotá desde su creación, que había sido guiado por la tradicional cuadricula española de la colonia.

Estado del arte

Para la realización de mi investigación hago uso de diferentes ramas de los estudios sociales sobre ciencia y tecnología. De este campo desarrollo los conceptos sobre coproducción y los escenarios de desarrollo junto con postulados sobre burocracia y modernización estatal. El gobierno y la gobernanza es otro campo académico que aprovecho. Me apoyo en el concepto de gobernanza desde una perspectiva interdisciplinar y geográfica, lo cual me permite conectar con la coproducción y los estudios sobre el modernismo y la ciudad. Referente a lo urbano, me centró en las corrientes modernistas que influyeron sobre la urbanización y profesionalización del estado. Sobre todo desde una perspectiva más local, como lo es la alcaldía y el concejo de Bogotá. A continuación expondré los principales autores y textos que utilicé como base para desarrollar mi investigación, también daré ciertos vistazos breves a temas que desarrollaré más adelante.

Coproducción

La rama de los ESC&T proporciona a mi investigación varias herramientas conceptuales y metodológicas. Los estudios sobre el estado y la ciudad y la coproducción; al ser formas de análisis interdisciplinar y flexibles evitan posturas enfocadas en solo una rama académica, abarcando de forma más completa los fenómenos estudiados. La principal exponente de la coproducción es Sheila Jasanoff. En el libro compilatorio *States of Knowledge. The Coprodcution of Science and Social Order,* ella y los demás autores exponen los principales rasgos de la coproducción y su utilidad para generar nuevas formas de análisis. Jassanoff entiende la coproducción como un lenguaje que permite crear puentes entre ideas y realizar análisis interdisciplinares que facilitan la interpretar de fenómenos complejos que constituyen la realidad (Jassanoff, 2004). Ella explica que la coproducción sirve para entender los fenómenos sociales y tecnocientíficos como un mismo proceso pues "los modos en que conocemos y representamos el mundo (tanto de la naturaleza como de la sociedad) son inseparables de la manera en que escogemos vivir en él", pero también hace referencia a cómo "el conocimiento científico permea y es permeado por prácticas sociales, identidades, normas, convenciones, discursos, instrumentos e instituciones" (Jasanoff, 2004).

La coproducción se centra en cuatro campos: *creación de identidades*, *instituciones, discursos* y *representaciones*. Cada uno de estos campos tiene un enfoque particular en la coproducción sin dejar de estar entrelazados. La creación de identidades hace referencia al proceso humano de crear o redefinir identidades. Donde se busca ubicar ciertos aspectos de la vida en lugares familiares, donde se identifiquen como propios. Este campo es particularmente importante porque permite estudiar cómo el poder es atribuido y resignificado. Frente a c*rear instituciones,* para Jassanoff estas identidades son repositorios de poder y conocimiento (Jasanoff 2004) lo cual hace que sean instrumentos cuyo objetivo es ubicar objetos en lugares y tiempos específicos. Se puede decir que las instituciones son medios de inscripción, por medio de estas se legitiman reglas, conocimientos y se institucionalizan. De esta forma el conocimiento, la cultura y la política son testeados y reafirmados.

Cuando se habla de *crear discursos* se hace referencia a cómo por medio de nuevos lenguajes se hace en ciertos aspectos de la sociedad por medio de la retórica. La coproducción ve en esto un esfuerzo institucional para crear nuevas estructuras sociales o reforzar las existentes y crear discursos de autoridad. Por medio del discurso se crean limites, (re)definiciones, estándares y fronteras dentro del conocimiento y la sociedad. *Hacer representaciones* es un intento por mostrar las relaciones de poder que otros campos académicos pueden haber dejado de lado. Este campo se centra en tres tipos de representación. Primero, la influencia histórica, política y cultural en los tipos de representaciones. Segundo, los modelos de agencia humana que se encargan de presentar las representaciones y el carácter con que lo hacen. Tercero, como otros sectores interpretan las representaciones científicas. La coproducción también analiza cómo se construye el conocimiento y se incorpora al del estado y otras instituciones. Jasanoff junto con otros académicos desarrolla este enfoque en *States of Knowledge. The Co-coprodcution of science and Social Order.*

Por su parte, William Storey, en su artículo *Plants, Power and Development: Founding the Imperial Department of Agriculture for the West Indies, 1880 – 1914,* también maneja la idea de que entorno a un problema se empieza a crear una red de actores y entidades para solucionarlo. Para Storey hay detonantes que provienen de los inconvenientes sociales –por

las emancipaciones de esclavos–, económicos, políticos y ecológicos, que afectaron las plantaciones de caña de azúcar en las colonias inglesas en el Caribe. El estudio de Storey sobre el Departamento de Agricultura inglés para las colonias tiene bastantes componentes que me son de utilidad y dan muestra de lo útil que es la coproducción para analizar la creación de entidades como el Departamento de Urbanismo, que son instituciones que están supeditadas a otras y tienen gran influencia dentro del sistema estatal.

Storey inicia su estudio preguntándose sobre el concepto de desarrollo y de dónde viene, en su caso, lo que se considera desarrollo es dado por la metrópoli europea y exportado a las colonias. Los modelos y concepciones de desarrollo son llevadas por diferentes instituciones además de personas por medio del Departamento de Agricultura. Storey argumenta que las transferencias de conocimiento, tecnología o técnicas no se dan de forma neutral. Según Storey el paternalismo estatal y las ideas de darwinismo social pesan mucho, ya que desde la metrópoli se lleva la ciencia a lugares no civilizados. Diferentes crisis precipitaron la creación del Departamento de Agricultura bajo la lógica de que por medio de una institución estatal se podían canalizar las necesidades locales e imperiales y superar la crisis. Se pensaba que por medio de este Departamento se podían aplicar los métodos científicos de botánica para las plantaciones por medio de políticas que encontraban su legitimidad al decir que eran racionales y objetivas, producto de descubrimientos técnicos y científicos. El tipo de suelo, los tipos de semilla, los tiempos de traslado y las técnicas de cultivo eran las variables científicas y técnicas que trataba de controlar el departamento, pero no era suficiente el desarrollo de nuevas técnicas o semillas. Como señala el autor, había desconfianza frente a las instituciones y sus métodos por lo cual la publicidad y la comercialización adecuada fue de gran importancia, para esto se necesitaba convencer al público: "se sabe que parte de los experimentos funcionan porque se convencen a los testigos que funcionan" [1] y esto era realmente la función que tenía que cumplir la publicidad. El hecho de que las semillas y los métodos de plantación tuvieran un desarrollo *científico, objetivo y racional* no era suficiente para las personas en las plantaciones.

[1] Storey, William, (2004), "Plants, power and development: founding the imperial department of agriculture for the west indies, 1880 – 1914", ed Jasanoff, Shelia, en "States of knowledge. The co-production of science and social order".

Por medio de la publicidad también se va creando un discurso para que sea aceptado, como plantea Jasanoff, se puede ver en este caso que se coproducen instituciones y discursos[2] para que las políticas del Departamento de Agricultura se puedan aplicar. Esto no era sólo un punto de honor, sino que esta institución tuvo un papel importante en la consolidación expansión de los territorios ultramarinos del Reino Unido para lo cual era preciso que las plantaciones de caña de azúcar fueran prosperas para que la empresa fuere rentable y lograra entrar más riqueza a la metrópoli. El Departamento de Agricultura llegó a ser tan importante que fue la primera institución estatal descentralizada que no respondía directamente a la metrópoli, teniendo amplio margen de maniobra, al punto que su legado perduró después de los procesos independentistas, siendo la base para fundar las instituciones estatales de los nuevos países.

Del trabajo de William Storey hay varios puntos que son importantes para mi propio estudio. La transferencia de conocimiento, el uso de publicidad, la creación de una red para resolver un problema y la creación de un departamento para impulsar políticas basada en una idea o método científico. En el caso del Departamento de Urbanismo de Bogotá también se da una transferencia de conocimiento extranjero cuando llega el urbanista Karl Brunner y propone su modelo urbanístico europeo de *ciudad jardín* para Bogotá, lo cual implica organizar la ciudad de una forma diferente y construir un aparato estatal capaz aplicar los cambios físicos en la ciudad. Como dice Storey no hay transferencia neutral de conocimientos, pero en mi caso hay un proceso de negociación más largo. En la creación del Departamento de Agricultura británico, la autoridad colonial podía aplicar las reformas que considerara de una forma más arbitraria por el contexto de la época, pero cuando Karl Brunner llega y presenta unas ideas que son negociadas con el concejo, se tiene en cuenta los intereses de la elite gobernante, las posibilidades sociales, económicas y la voluntad política del concejo y alcaldía.

Otro concepto útil es el de *indiginization* o apropiación cultural que propone Charis Thompson en su artículo *Co-producing Cities and the African Elephant.* Los diferentes países africanos comenzaron a apropiarse de los procesos burocráticos para hacer ingresar a una especie de elefante en las listas de protección de animales y apropiarse de las

[2] Jasanaoff, Shelia, (2013), "Ensamblando el aire: una coproducción de materia y materia discutible", Ed, Restrepo Olga en, "Ensamblando estados".

subespecies locales de cada territorio lo cual les permitía construir argumentos para posicionar sus intereses respeto a esta fauna en el contexto internacional. Thompson muestra cómo se tiene que recorrer un camino de negociación entre el organismo internacional y los países para lograr sus objetivos, este tire y afloje se da en todos los casos de coproducción, claramente, con sus particularidades. Karl Brunner tenía que negociar desde el Departamento de Urbanismo – del cual era director – con la Secretaría de Obras Públicas, a su vez está entidad con el Concejo de la ciudad que tenía que mantener interlocución con la Alcaldía y el gobierno nacional para poder realizar obras. Con la ciudadanía se realizaba la negociación de una forma diferente, al punto que, posiblemente *negociación* no sea la palabra correcta para describir esa relación.

Para lo anterior es pertinente retomar los puntos que me parecieron más importantes del estudio de William Storey sobre el Departamento de Agricultura. Momentáneamente me centraré en la importancia de la publicidad y correcta comercialización de forma como se vende una idea a la sociedad. Esto tiene importancia en mi caso y tiene que ver cómo el Concejo *negociaba* con la ciudad los planes de urbanismo que trataban de realizar, esto lo hizo literalmente por la prensa. Entre 1934 y 1938 –tiempo en el que Brunner fue director del Departamento de Urbanismo– se publicaron 14 artículos en la prensa, 12 en El Tiempo y 2 en El Espectador donde se mostraba la llegada de Karl Brunner a ese puesto como hecho de suma importancia y que realmente cambiaría el rostro de la capital. En estos reportajes se ponía a Brunner como un gran urbanista. En los mismos artículos periodísticos se mostraba al urbanismo como una ciencia completamente racional, objetiva y europea que iba a resolver todos los problemas de la ciudad desde la transformación física. Es acá donde por medio de la *publicidad* de los periódicos se da la *negociación* entre el gobierno de la ciudad con la ciudadanía, no por medio de una negociación real, sino que haciéndoles creer que se estaba tomando la mejor decisión, "[parte] de los experimentos funcionan porque se convencen a los testigos que funcionaron."[3] En este caso los testigos a convencer eran los habitantes de Bogotá, que fueran aceptando desde antes que las obras que se iban a realizar eran buenas e iban a funcionar.

[3] Storey, William. Plants, Power and Development. (2004)

William Storey, después de presentar el objeto de su estudio menciona que la creación de nuevas instituciones es la mejor forma de ver cómo trabaja la coproducción, cosa que se puede concluir ampliamente del libro de *States of Knowledge.* Un punto adicional que agrega Storey es que estas instituciones –en su caso el Departamento de Agricultura– son creadas para impulsar la proyección de políticas, en su caso agrarias, en el mío urbanísticas. Al final en la convalidación entre ciencia y poder político se terminan creando políticas públicas que se buscan implementar. La única forma que tiene el estado para hacer esto es crear entidades que tengan la suficiente credibilidad, capacidad logística, financiera y poder político para poderlas llevar acabo.

En *Science and the Political Imagination in Contemporary Democracies,* Yaron Ezrahi estudia cómo se transforma la relación entre ciencia y política en las democracias contemporáneas. Esto me provee de varios insumos para analizar y explicar cómo la idea de urbanismo se comenzó a propagar entre la sociedad bogotana y entre el mismo gobierno. Ezrahi explica cómo la *sabiduría* se fue transformando hasta convertirse en información y *outformations* que vendría siendo información masiva carente de contenido, donde no se busca que la persona receptora entienda el mensaje. Según el autor este proceso pasa por las siguientes etapas: de sabiduría a conocimiento, de conocimiento a información y de información a *outformations.* Este último concepto está bastante ligado al concepto de publicidad que William Storey trabaja.

Ezrahi explica estos cambios por medio de las formas en que se conoce y se aprende y, también, por el significado y distancia que hay entre el público general y el conocimiento. El autor tiene cuatro puntos para explicar estos cambios, primero la creación y expansión de un vocabulario técnico que va pasando al discurso político antes controlado por términos religiosos y morales que buscaban excluir a la mayoría. Segundo, crecimiento de la metáfora del estado y el mercado como una máquina, con el significado de objetividad que conlleva el término máquina. Tercero, creer en que hay transparencia política y que es racional. Cuarto, una fe en la autonomía, difusión de conocimiento certificado y la representación en la política de una realidad racional que tenga consenso con la ciudadanía. Esto puntos muestran cómo se va tejiendo un camino en el que la ciencia y política se van uniendo para crear un frente común donde conjuntamente son la representación de lo

racional y objetivo, que al final termina excluyendo nuevamente a gran parte del público. Estos cuatro puntos se pueden encontrar en mi investigación, en el proceso de más de tres décadas hasta que se realizan las obras urbanísticas de Brunner en el marco del IV Centenario, lo cual desarrollaré a profundidad más adelante.

Al entrelazar estos diferentes artículos uno se da cuenta de que los autores/as van entrelazando sus términos y desarrollos teóricos gracias a la flexibilidad que ofrecen los Estudios Sociales sobre la Ciencia y la coproducción. Las ideas de William Storey sobre la conformación de instituciones para liderar políticas y la importancia de la publicidad para que estas salgan adelante están estrechamente ligadas con los conceptos de Yaron Ezrahi y la teoría de Jasanoff de que frente a un problema se va creando una red de actores que llevan a su solución. Un planteamiento similar se puede ver en varios trabajos sobre coproducción, Jasanoff en su artículo de *Ensamblando el aire: una coproducción de materia y materia discutible* analiza como el aire fue coproducido como materia por la ciencia y el derecho, al irse creando leyes para proteger a las personas de Inglaterra del aire contaminado por el hollín de las fábricas en pleno siglo XIX. Estas leyes se sostenían en estudios científicos para tener validez e igualmente estos estudios comenzaron a ser patrocinados por el estado, teniendo mayores recursos y legitimidad, realmente más que coproducir el aire, coproducían la calidad de éste lo cual hacía *visible* este proceso al público.

Jasanoff en sus conclusiones escribe que el aire convocó a su alrededor una red, pero no fue solo el aire en sí, sino que un problema en torno a éste y su calidad activa una serie de participantes –humanos y no humanos– que van creando una red entorno a este problema, dándose el proceso de coproducción. Además, dice "en esta etapa temprana de legislación del aire vemos, en efecto una red actante en producción"[4]. Se refiere a una red actante por el conjunto de leyes que se producen para manejar la calidad de aire, son actores, pero no son humanos o completamente tangibles, de gran importancia. Esta Red actuante de leyes también la estudio en mi investigación, son todos los acuerdos producidos por el Concejo bogotano y algunas leyes nacionales que terminan moldeando la planeación de la ciudad y como se moderniza el estado.

[4] Jasanaoff, Shelia, (2013), "Ensamblando el aire: una coproducción de materia y materia discutible", Ed, Restrepo Olga en, "Ensamblando estados".

A continuación, expondré tres trabajos donde se usa la coproducción para el análisis urbano, con la plusvalía de que versan sobre Bogotá y Colombia, mostrando como este tipo de análisis se puede aplicar a espacios y problemas de diferente escala. Oscar Salazar en su artículo "La vida urbana en las ciudades fílmicas colombianas" hace un recuento de la representación que había en el cine de las urbes en Colombia. Esta representación, ligada al crear identidades y discursos de la coproducción, es una muestra de cómo se pensaba y se quería mostrar la ciudad. De entrada, Salazar aclara que la ciudad es un ensamblaje, tanto físico como mental. Por medio del estudio de varias películas muestra un discurso sobre civilizatorio, donde la ciudad es ese lugar donde la modernidad y la civilización confluyen. Modernidad que está representada por medio de la tecnología y la infraestructura. Salazar recalca el protagonismo que tienen los carros y medios de transporte, junto con las plazas, parques y edificios de arquitectura modernista. Acá la estructura física de la ciudad juega un papel central, los parques, calles y el espacio público en general ensambla la ciudad – como dice el autor –, pero primero debe darse un proceso de ensamblaje y coproducción estatal para que esta infraestructura sea creada. Otro factor presente en el artículo de Salazar es la transformación urbana, esta se muestra principalmente como una conquista de la ciudad sobre la naturaleza, esta también se transforma y se civiliza, como son las plazas y parques donde la naturaleza tiene un lugar específico y se decide qué tipo de plantas van a ingresar al entramado urbano.

En otro texto, "Fervor y marginalidad de las ciclo movilidades", en una parte Salazar muestra como símbolo de la ciudad, como es la bicicleta y el ciclista, también empieza a moldear las urbes e igualmente, el ciclista y su vehículo se tiene que adaptar al ensamblado actual que prima en la ciudad. Al final, este actor urbano también se integra al discurso de civilización y modernidad con el que se trata de representar a las ciudades. Otro factor presente en el primer artículo de Salazar es la transformación urbana,

Andrés Valderrama en *¿Cómo producimos los sistemas de transporte urbano?* Analiza por medio de la *coproducción y los escenarios de desarrollo*, la evolución del sistema de transporte masivo Transmilenio en Bogotá. De esta forma estudia como las variantes técnicas, tecnológicas, policitas y económicas moldearon la creación de Transmilenio y los

diferentes cambios que ha sufrido, pero no sólo el sistema, sino la ciudad como tal, principalmente aquellas zonas que tienen contacto directo con este sistema de transporte.

Valderrama escoge la coproducción porque puede recoger mejor la pluralidad e incluir los diferentes agentes que intervienen en el desarrollo de Transmilenio. También permite evitar los modelos jerárquicos y lineales. Argumenta que, la ciudad y el transporte son coproducidas, es decir, que una no preexiste a la otra, se van construyendo de forma paralela, afectándose mutuamente, esto también permite mantener el principio de simetría muy difundido en los ESC&T.

Valderrama se centra en tres modelos analíticos, estos son el actor-red, los grandes sistemas tecnológicos y los escenarios de desarrollo. Así se puede elaborar la dinámica de coproducción, donde Transmilenio no es sólo un sistema técnico o tecnológico de transporte, sino también. Por ejemplo, el gerente de Transmilenio es nombrado directamente por el alcalde mayor de la ciudad, lo cual lo convierte en un nombramiento político, esto no anula la parte técnica del cargo o de sus funciones, sino que muestra la hibridación que existe entre política y tecnología, sobre todo en cuestiones estatales o de gobierno. El mismo fenómeno sucede con el nombramiento en los cargos relacionados con la planeación de Bogotá, hay conceptos técnicos para elegir, pero son cuerpos políticos los que tiene la palabra final.

Al final de su artículo Valderrama usa *los escenarios de desarrollo* para concluir con una síntesis histórica que permita entender cómo se diseña e implementa Transmilenio mediado por el ambiente en el que se construye. Esto lo desarrolla junto con los presupuestos de Madeline Akrich. Argumenta que, en el proceso de diseño lo social y lo tecnológico no se puede diferenciar y que para su análisis los objetos no se pueden tratar como si fueran estáticos y determinados completamente, en el diseño los objetos tienen un carácter fluido, por lo cual siempre tienen cierto grado de indeterminación.

Volviendo a los escenarios de desarrollo, es necesario consultar el articulo donde Jorgensen y Sorensen Ole Henning desarrollan este concepto por primera vez en su ensayo Arenas of Development - A Space Populated by Actor-worlds, Artefacts, and Surprises, Technology Analysis & Strategic Management. El artículo tiene tres partes principales. En la primera se

argumenta porque se considera necesario este nuevo concepto. Segundo, establecer un marco para entender esta noción y, por último, indiciar como podría ayudar a identificar los espacios que deberían ser mirados y los tipos de problemas y las relaciones que deben ser manejados en las investigaciones. Las carencias de los otros enfoques están en que se centran en los resultados de las redes de competencia, política y economía, dejando por fuera factores importantes. Fundamentalmente describen este concepto como un espacio cognitivo para la investigación con el que se busca encontrar y describir el camino inestable, cambiante y heterogéneo de los procesos de desarrollo y diseño. Se presta principal atención a la locación, la cercanía y el espacio donde se produce la innovación.

Otro autor que utiliza la coproducción para analizar fenómenos en Colombia es Juan Arturo Camargo, en su artículo "Formación de redes telefónicas interregionales en Colombia, como coproducción de nación y sistemas tecnológicos". Este es un buen ejemplo de cómo este marco analítico se puede usar para estudiar procesos macros y que abarquen espacios muy amplios, contrastando con el trabajo de Valderrama, que se centra en Bogotá y sus dinámicas.

Camargo estudia como la implementación del teléfono en Colombia fue un elemento que ayudo a afianzar – por un tiempo – el sistema social existente. Contrario a casos como el estadunidense, donde este invento ayudo a democratizar y afianzar el sistema de libre mercado. En Europa existió los dos efectos dependiendo de los países, aquellos en los que la sociedad era muy jerarquizada el teléfono se volvió otro lujo de las clases altas, igual que en el caso colombiano. Camargo muestra como por medio de la coproducción se puede analizar variables políticas, económicas y tecnológicas en un mismo fenómeno. El uso, implementación y avance de un invento tan icónico como el teléfono dependió en gran medida por las condiciones sociopolíticas del país, limitando o favoreciendo a las empresas que trataban de instalar el sistema. Además, las condiciones geográficas presentaron desafíos propios en cada región.

Camargo enfatiza que, a pesar de haber una orientación inicial en los desarrollos tecnológicos, los procesos sociales crean diversos factores que terminan moldeando los desarrollos tecnológicos y su implementación. Sumado a esto, las convergencias

coyunturales de diversos sectores sociales, técnicos y políticos suele complicar el panorama, volviendo al fenómeno un constante imprevisto. En casos como este, el desarrollo del teléfono varía en cada país y regiones. Otro aporte importante del artículo es que ayuda a desmentir la existencia de centro de innovación, de cuales las periferias se copian. Cada país y cada región de Colombia tuvo sus propios procesos de innovación para poder ofrecer el servicio y dar frente a los retos y características de cada lugar.

Tanto Valderrama como Camargo nos ofrecen dos formas distintas de usar la coproducción con diferentes marcos e insumos. Valderrama se centra más en usar los *escenarios de desarrollo* para desarrollar su artículo, mientras que Camargo hace un recorrido más histórico, pero que igualmente cumplen con los objetivos de tratar los temas de una forma más holística. Se puede observar el enfoque desde la coproducción en el análisis de discursos, identidades e instituciones. Reconociendo que en la práctica los aspectos sociales y tecnológicos no se pueden separar, existen de forma simbiótica.

El historiador urbano Carlos Llamas Colón, que se ha especializado en la historia de Bogotá, en los libros *El patrimonio urbano de Bogotá*[5] y *Bogotá en documentos*[6], en los cuales es editor y autor. En el capítulo la *Configuración de la ciudad colonial*[7], el autor muestra como las estructuras institucionales y físicas de la colonia se mantuvieron, como la forma de poblar mediante la clásica retícula española, que finalmente se quebró con los barrios construidos bajo las ideas de Brunner. Igualmente resalta la importancia de los gremios en la construcción física de la ciudad, cuyo reflejo serán los barrios obreros más adelante. Al acabar la colonia la ciudad quiso romper con el pasado y modernizarse, una de las primeras muestras fue la arquitectura neoclásica o republicana. En el capítulo *Bogotá en documentos*[8], Colón muestra como los archivos capitalinos muestran la modernización estatal de la ciudad, tan sólo la acción de crear archivos oficiales es una muestra del proceso, y que es regida por cambios demográficos y el crecimiento de la ciudad.

---

[5] Colón Llamas, Luis Carlos (2003), *El patrimonio urbano de Bogotá.* Bogotá: Corporación La Candelaria.
[6] Colón Llamas, Luis Carlos (2011), *Bogotá en Documentos,* Bogotá. Bogotá: Villegas Editores
[7] Colón Llamas, Luis Carlos (2003), *Configuración de la ciudad colonial* en *El patrimonio urbano de Bogotá.*
[8] Colón Llamas, Luis Carlos (2011), *Bogotá en Documentos,* Bogotá en *Bogotá en Documentos*

ESC&T, estado y urbanismo

El concepto de *High modernism,* desarrollado por James Scott en *Seeing like a state* es definido como una ideología que busca ordenar desde una forma administrativa la naturaleza y la sociedad (1998), todo en busca de desarrollar, modernizar o civilizar las comunidades urbanas y agrarias. Una característica fundamental del *high-modernism* es que ha sido adaptado por todo el espectro político, tanto por el capitalismo, como por el comunismo y países monárquicos, igualmente en sociedades liberales democráticas y autoritarias. Aunque el modo de aplicación de estas ideas ha cambiado dependiendo de la sociedad, el corpus básico se mantiene. Es preciso comprender que el modernismo no creó el urbanismo o las prácticas burocráticas dentro del estado o viceversa, es un proceso de larga duración y coproducción.

Este concepto es de gran utilidad para mi investigación porque, como muestra Scott, el pensamiento de que por medio de la renovación urbana y grandes proyectos sociotécnicos se podían solucionar problemas sociales de índole urbana o nacional por medio de la intervención física del espacio, la dominación de la naturaleza y la reorganización se extendió por gran parte del mundo. En una búsqueda por solucionar de forma racional y científica problemas sociales, haciendo de ciudades y regiones laboratorios completos.

Según Scott el *high-modernism,* es una expresión – que se puede considerar agresiva – del pensamiento modernista que se vía gestando desde mediados del siglo XIX. Donde se pretende reducir todas las variables sociales, políticas y económicas a una expresión técnica y científica, por ende, buscar su solución por medio de una lógica positivista y ultra cientificista. Por esto el urbanismo era considerado una ciencia igual que el manejo administrativo del estado, es decir, la burocracia. Como mostraré en la investigación, high-modernism, burocracia y urbanismo están estrechamente ligados y tenían un proceso de coproducción en distintos niveles. De forma general, el high-modernism guiaba la lógica burocrática y urbanística del momento, tanto urbanistas como burócratas buscaban por medio de sus profesiones perfeccionar la sociedad bajo esta mentalidad, pero se necesitaban mutuamente. Para lograr estos cambios se requerían grandes proyectos de renovación urbana, pero para poder llevar estos cambios se necesitaba de todo un aparato estatal y

burocrático que administrara los recursos, espacios y procesos internos para volverlos realidad, acá se puede ver que hay una unión política, social y científica.

En *Seeing like a state* Scott explora como ciertos proyectos estatales fracasan teniendo en cuenta varios aspectos comunes a pesar de la variedad de casos trabajados. Todos se implementaros bajo una lógica de modernidad y progreso traído de manera forzosa e implementado bajo el mismo modo, se creía que sólo había una forma de estado moderno y progreso que era fácilmente reproducible en cualquier lugar del globo sin tener en cuenta factores locales. Scott puntualiza que, la creencia de que el progreso podría ser importado por medio de planes de *ingeniería social a larga escala* que podían trasladarse y aplicarse fácilmente llevó a los gobiernos a descontextualizar la realidad. Al planear estos proyectos sin conocer características del lugar, los proponentes creaban en sus laboratorios ambientes controlados, donde las variables eran las deseadas, reduciendo los problemas a sus mínimas expresiones. Cuando se trasladaba al mundo real la rigidez con la que fue hecho no puede soportar variables, económicas, sociales, culturales y ecológicas – entre muchas otras – que se dan de forma simultánea e hibrida, generando grandes fracasos. A continuación, con dos ejemplos históricos mostraré esta relación entre urbanismo, modernización estatal y *high modernism.*

En "Transforming Paris. The Life and Labors of Baron Haussmann", David Jordan (2002) estudia como Haussmann pudo llevar las grandes reformas urbanas de París entre 1850 – 1870 que crean la actual ciudad. Para esto introduce a Haussmann más como un burócrata hábil y conocedor de los pormenores del poder estatal, que como un urbanista. Claramente Haussmann desarrollo de una manera pionera y dictatorial las reformas parisinas bajo la lógica cientificista, burocrática y racional del *high-modernism,* pero fuertemente ligado el gobierno de Napoleón III, queriendo plasmar los deseos estatales del emperador en la ciudad.

La revolución francesa, las constantes epidemias y la necesidad de convertirla en la ciudad insignia no sólo de Francia sino de Europa, llevaron a la demolición de más de 15 mil edificios, desplazamientos internos, gentrificación y arrasar – casi por completo – la vieja ciudad medieval. Los grandes bulevares – más de 13 – en diagonal, anchos y rectos,

buscaban maximizar el desplazamiento por la ciudad, buscando el camino más corto entre los extremos y sitios importantes, como edificios estatales y símbolos culturales.

La integración del sistema ferroviario nacional, la magnitud de los edificios gubernamentales, las calles, edificios públicos, y viviendas que se erigieron tenían la finalidad de reflejar una ciudad que se pretendía racional, eficiente y hecha de forma científica, justo como Napoleón III imaginaba su gobierno. Por esto Haussmann crea una ciudad burocratizada, donde por medio de las obras se trata de simplificar la trama urbana – de miles de callejones a grandes avenidas – con una fe ciega en que la administración e industrialización de la sociedad eran el camino correcto para solucionar los problemas de la ciudad y garantizar su gobernabilidad (Jordan, 2002). Naturalmente esta ciudad debía ser realizada por un burócrata como Haussmann, que antes de iniciar las reformas físicas se encargó de reformar el sistema legal, económico y legislativo para poder direccionar todo el musculo estatal en su proyecto. La ley 13 de 1850 que da facultades extraordinarias para expropiar predios es un ejemplo de cómo el urbanismo y la burocracia se alían para poder llevar a cabo sus proyectos, en este caso gestionando leyes que permitieran la radical modificación del espacio de una forma más directa y libre por parte de los ingenieros y urbanistas.

Tal vez el gran cambio urbanístico de París finalizando el siglo XIX pueda parecer un ejemplo lejano, pero sus ideas y motivaciones seguían muy vivas para 1930 en muchas partes del mundo, siendo impulsadas tanto por democracias capitalistas, regímenes autoritarios y países soviéticos. Teniendo gran influencia en una Latinoamérica que se encontraba en un proceso de industrialización y en Bogotá. Ciudad de México y Buenos Aires, son dos ejemplos claves más cercanos y que representan las singularidades de estados-nación que estaban aún en proceso de cimentación.

Mauricio Tenorio en su libro “Hablo de la ciudad: los principios del siglo XX desde la Ciudad de México” (2007), y Adrián Gorelik con su obra “La grilla y el parque: espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887 – 1936” (1998), relatan desde diferentes perspectivas y propuestas cómo las ideas modernistas de finales del siglo IX e inicios del siglo XX moldearon las trasformaciones en sus respectivas ciudades. Tenorio, usando una

metodología más literaria y el juego de escalas, alternando entre análisis micro y macro muestra las incidencias del modernismo en la capital mexicana.

Iniciando su estudio con el Paseo de la Reforma (1867), símbolo nacional y de las reformas modernistas propuestas desde Maximiliano I, muestra que las obras destinadas principalmente a ser símbolos eran igual de importantes que los proyectos de salud o infraestructura pública para la identidad nacional y principalmente para las élites regentes, que al final eran quienes moldeaban las urbes. El Paseo de la Reforma y los nuevos barrios de la élite son una analogía de cómo entendían el modernismo y podríamos decir que es una expresión de *High-modernimsm.* Inicialmente el Paseo se piensa como un aglutinador nacional y *simplificador* de México, ya que todos se deberían sentir identificados con los monumentos y la historia que cuentan, es una simplificación porque cuenta la historia desde un lado, cumpliendo una función legitimadora (Tenorio 2017).

En la parte final de su libro Tenorio concluye que, la ciudad fue usada por las élites, grupos revolucionarios, artistas y científicos como un experimento. Al hacer esto la ciudad se configura como el laboratorio y el experimento u objeto a investigar al mismo tiempo, cumpliendo una doble función. Al ser el lugar donde se trataba de controlar las variables y crear condiciones ideales tratando de minimizar variables la ciudad se convierte en un laboratorio, pero tiene la ontología múltiple[9] – concepto que hace referencia las diferentes interpretaciones que pueda tener un mismo objeto, dependiendo del actor o la situación – de ser también el objeto con el que se experimenta. Este proceso de reducir las variables a las mínimas en condiciones ideales ya había sido expresado por James Scott en *Seeing like a state*, lo llama la miniaturización de los lugares, como si se pudiera traducir toda una ciudad o región a una hoja en blanco en forma de fórmulas, que sólo tocara solucionar de manera matemática.

Tenorio ejemplifica esto de dos formas, una con el ideal revolucionario de la *Atlántida Morena* que se da después del triunfo de la revolución, donde foráneos y nacionales trataron de moldear la ciudad y sus gentes siguiendo sus intereses políticos. El segundo ejemplo muestra más claramente la aplicación de las ideas modernistas, al tratar de los proyectos sanitarios para crear la vacuna contra el tifo, que azotaba recurrentemente la

[9] Mol, Annwmarie (2002) "The body Multiple: Ontology in medical practice.

ciudad. Para este fin se usó a presos y barrios marginales para conseguir sujetos de pruebas y medir la eficacia de las medidas salubres, que incluían canalizaciones y creación de alcantarillados, modificando la ciudad.

Por su parte Gorelik muestra la reforma y construcción del *nuevo* Buenos Aires de una forma cronológica, desde el primer plan urbanístico, mostrando las vicisitudes y tensiones entre el gobierno de la capital y los diferentes proyectos urbanísticos. Una parte importante es que Gorelik muestra de una forma clara y constante la necesidad de un estado capaz de construir un aparato legislativo y administrativo para poder seguir el ritmo de las reformas propuestas por los urbanistas y de voluntad política necesaria.

Lo último ha mostrado ser crucial para la implementación parcial o imparcial de un plan urbanístico. En París esta voluntad residía exclusivamente en Napoleón III, en Ciudad de México cambiaba dependiendo de la elite gobernante, Buenos Aires no sería la excepción. El primer proyecto presentado por Sarmiento a finales de 1880 encontró un gobierno capitalino endeble y una élite reticente a sus ideas reformistas, que no congeniaban con su modernismo o reformismo conservador (Gorelik 1998), mostrando así que el *high-modernism* no tenía una solo forma de expresión. En este punto se hace necesario retomar a James Scott y Jane Jacobs con su libro *The death and life of great american sities* (1961), que explican como el concepto urbanístico de *ciudad jardín*, desarrollado principalmente por Ebenezer Howard y sobre el cual se basa Karl Brunner, también fue una expresión del *modernismo,* aunque por mucho tiempo se pensó que era lo opuesto. Jacobs argumenta que, aunque la ciudad jardín buscaba ordenar la ciudad bajo técnicas menos agresivas y buscando la horizontalidad social, igualmente era otra forma de organizar y dividir la sociedad bajo parámetros administrativos y cientificistas, podía ser un modernismo menos agresivo, pero se manejaba bajos las mismas ideas (Jacobs 1961).

Otro inconveniente que sufrió Sarmiento con su plan para Buenos Aires fue una endeble burocracia local. Gorelik explica que, a pesar de que existía un gobierno de la ciudad con diferentes órganos este todavía era regentado por la aristocracia argentina que usaba al gobierno para velar por sus intereses inmediatos. A pesar de que permitieron la construcción del Parque Sarmiento, este estaba a más de 10 km del perímetro urbano, por lo cual no presentaba problema alguno, pero sus ideas de cómo construir la ciudad hasta ese

límite si lo eran. Gorelik narra que Sarmiento se lamentaba en esa época por la corta visión del concejo de la ciudad y es que aún no existía una burocracia profesional y moderna que pensara el desarrollo de la ciudad en términos de estado-nación, se podría decir que había un estado patrimonial en Buenos Aires.

Burocracia

Estado patrimonial es un concepto desarrollado por Fernando Uricochea en, *Estado y burocracia: historia y organización* (1986), donde clasifica los tipos de burocracia estatal en dos tipos, la patrimonial y la profesional. Los casos anteriores y el colombiano se enmarcan en estados que buscan dominación por vía burocrática, más que la eficiencia estatal y son aparatos que cambian principalmente por factores exógenos. (Uricoechea 1986). El estado patrimonial se caracteriza por, tener herencia colonial, poseer un sistema de explotación - exportación. Se caracterizan por ser reacios al cambio estructural y cuando suceden las transformaciones, se dan por contingencias, accidentes ajenos al sistema. No hay diferencia clara entre la esfera de la vida administrativa pública y privada.

En cambio, un estado con burocracia profesional busca que haya funcionarios especializados en la administración pública. Se crea una ética administrativa para dar una normativa a las conductas, para que estas sirvan a intereses más elevados que los particulares. Esta profesionalización se basa en los modelos experimentados por Europa que, plantean regir el estado de una manera científica y moderna, donde los *científicos* serán los funcionarios de carrera, basando sus decisiones en un pensamiento racional en busca de fortalecer al estado y la sociedad civil. (Uricoechea 1986). Uricoechea sostiene que desde 1936, en Colombia empieza la profesionalización de la burocracia (Uricoechea 1986, 112), por medio de mi investigación mostraré que en lo referente a la planeación urbana empezó desde antes y de forma paulatina.

Otra razón para utilizar los planteamientos de Fernando Uricoechea es por su propuesta metodológica de análisis, que denomina *Dialectizar los fenómenos administrativos (1986).* Plantea la necesidad de hacer un análisis interdisciplinar que dialogue con otras ciencias humanas, permitiendo hacer estudios más amplios y complejos, lo cual "*permite que haya relaciones explicativas más sólidas entre las estructuras del estado y el contexto social de*

cada época". (Uricoechea 1986, 22). Este planteamiento guarda coherencia y sincronía importante con los estudios sociales de la ciencia.

De forma más general, se encuentra la obra de François, Dreyfus*, "La invención de la burocracia. Servir al estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Siglos XVIII – XX"* (2012). Que, de manera más histórica muestra cómo se crea la relación ciencia, progreso y burocracia, "*mayor desarrollo científico de una sociedad su aparato administrativo es más eficiente*" (Dreyfus 2012, 150) y cómo por medio de un discurso moralista y conservador se trata de imponer la burocracia como una doctrina de vida basada en las *ciencias morales*. Hace referencia a que los funcionarios del estado no sólo debían estar capacitados técnicamente sino también moralmente, puesto que una correcta moral era necesaria para un buen desempeño de sus funciones. Acá se muestra la hibridación que se da entre moral y ciencia, puesto que se pone a la ciencia como promotora de la moral y viceversa. Por esta razón las escuelas administrativas también eran escuelas moralistas, como lo plantea Dreyfus.

Los ESC&T también se han centrado en estudiar la burocracia y su relación con la sociedad. Estos estudios se centran en las controversias de lo que se puede considerar ineficiencias estatales y como es su accionar frente a la sociedad. Uno de los estudios desarrollados en Colombia sobre este tema lo hacen Olga Restrepo, Sebastián Guerra y Malcom Ashmore, en el artículo *La ciudadanía de papel: Ensamblando la cédula y el estado.* Este trabajo inicia con una anécdota donde la autora no puede pagar las compras del supermercado porque tiene una fotocopia de la cédula y no la original, necesaria para pagar con tarjeta de crédito, no le es posible realizar la compra, así la tienda tenga sus datos y la conozcan desde hace un tiempo. Sobre eso versa ese ensayo, sobre la identidad de las personas, las que ellas mismas se atribuyen y las que se les atribuye, en este caso por el estado para acciones de vigilancia, identificación y documentación (Restrepo, Guerra, Ashmore 2013).

Los conceptos de *mundo pleno y plano*, junto con los de identidad de Charles Rabb son los dos insumos teóricos principales que se manejan. El mundo pleno hace referencia a las relaciones directas entre personas y que se atañe a la realidad. Mientras tanto el mundo plano es la dimensión burocrática, oficial del estado, donde las personas no se identifican

por sí mismas sino por medio de procesos administrativos, por medio de funcionarios o instituciones. En otro artículo de Ashmore y Restrepo *La cédula del guerrillero: el mundo plano contra el mundo pleno en Colombia,* explican y ponen en práctica de forma más amplia estos conceptos que retomaré más adelante.

Charles Rabb arguye que la identidad se bifurca en dos partes. Una es la identidad compartida por la persona con los demás miembros de su comunidad, que lo hace pertenecer a ese grupo. La segunda se centra en la individualidad del sujeto, lo que hace que sea singular y diferente al resto. Junto con esta explicación de Rabb los autores enlazan con los postulados de David Lyon (2009), que expone que la cédula opera como un mecanismo de inclusión de identidad, pero al mismo tiempo genera una frontera de quienes no son miembros del estado o el país, aquellas personas que no estén ceduladas o no tengan la cédula colombiana, produciendo el fenómeno de la otredad. Igualmente, la cédula actúa como un "protector de la identidad", tratando de evitar que los ciudadanos "civilizados" sean suplantados por otros con intenciones posiblemente criminales. Para los autores, esto se configura en una creciente credibilidad en la identificación del mundo plano – la burocracia estatal – que en la del mundo pleno – la interacción directa – lo cual ha estado bajo el estudio de los ESC&T.

En *La cédula del guerrillero: el mundo plano contra el mundo pleno en Colombia* se muestra con un asombroso estudio de caso como la burocracia estatal choca con la realidad teniendo consecuencias nefastas y absurdas. Es el caso de un ciudadano colombiano que su nombre era el mismo que el alias de uno de los guerrilleros más buscados Jorge Briceño o alias Mono Jojoy, líder militar de la extinta guerrilla de las FARC. Ashmore y Restrepo exponen que la vista del mundo plano – de la realidad estatal y burocrática – es miope, sinóptica y panóptica, de cierta forma necesaria para manejar grandes cantidades de información, bases de datos, estadísticas y buscar estandarizar los estados para hacerlos procesables, claro que esto no es una justificación para sus métodos. Esta forma de mirar la realidad hace entender que el ciudadano que era homónimo del alias del Mono Jojoy llegó a ser capturado en un operativo mediatizado y puesto preso, a pesar de que ya se había dicho que el nombre real del Mono Jojoy era Luis Suárez y que Jorge Briceño era otro alias. A

pesar de esto se hicieron estudios morfológicos biométricos para confirmar que realmente no eran la misma persona, a pesar de que en el mundo pleno fuera completamente obvio.

Gobernanza

El concepto de gobernanza será otro eje principal en mi investigación. Con su uso daré mayor complejidad a mi investigación, integrando una nueva dimensión de análisis. Esta dimensión consiste en observar las diferentes estrategias que se implementan desde la administración pública para llevar a cabo sus objetivos de planeación urbana. A continuación, expongo los autores y obra en la que me baso para abordar este término.

En Geographies of Urban Governance. Advance theories, methods and practices, sus diferentes autores exploran las facetas del gobierno y gobernanza urbana. Usando de forma trasversal la geografía por medio de conceptos como: *escala, lugar, espacio y espacialización* buscan entender como diferentes actores estatales y no estales, humanos y no humanos, se relacionen para crear una serie de redes urbanas, redes por las cuales se ejerce la gobernanza.

Los conceptos de gobierno y gobernanza están entrelazados, básicamente la gobernanza es la gestión y administración que se da desde el gobierno. No hay consenso unánime sobre el significado de estos términos, principalmente por dos razones, cada rama de estudio se enfoca en una parte diferente y el significado de los términos van cambiando junto con las sociedades. En este libro, los autores no manejan un solo concepto de gobierno o gobernanza, ni se casan con definiciones rígidas, exponen las principales ramas que han estudiado este tema, centrándose en las diferentes perspectivas, usos analíticos y normativos que se le ha dado a la gobernanza.

Para los internacionalistas se trata sobre el imperio de la ley, para los politólogos sobre la legitimidad que se tenga frente a la sociedad, desde la economía se centran en la eficiencia de los medios de producción. En este libro los autores desarrollan el concepto desde la geografía, por lo cual la gobernanza se define desde el espacio, lugar, red, escala y medios de interacción. Se aclara que, más allá de las diferentes definiciones que existen, la "*gobernanza"* ha emergido como un concepto cada vez más relevante en los debates sobre políticas – en un amplio espectro – y se usa como una herramienta analítica y normativa

(Gupta, Verrest, Jaffe 2015). Según Levi – Faur (2012)[10], gobernanza puede referirse a los actores, redes y relaciones de poder que existen, a los procesos, arquitectura y estructura de la gobernanza que, viene a ser las reglas e instituciones formales e informales que existen, por último, a la calidad de cómo se gobierna, lo que los autores llaman *buen gobierno*. En este marco los autores trabajan el tema de la *Gobernanza* de forma trasversal, más que proponer una definición propia buscan entender este fenómeno desde la perspectiva geográfica.

La *Comisión Global de Gobernanza* definió este término como, "*el conjunto de actores públicos y privados, oficiales y no oficiales que están en un continuo proceso para alcanzar sus intereses".* Esta definición es particularmente importante porque ejemplifica las nociones de lo qué es la *gobernanza*, un proceso de coproducción por medio de redes, actores e instituciones que permiten ver como se ejerce y administra el poder dentro de la ciudad. El proceso analítico de la gobernanza permite – según los autores – centrarse más en las prácticas, en cómo se dan estos procesos, como los diferentes actores oficiales y no oficiales juegan sus roles en la sociedad y como interactúan en diferentes escalas y niveles. Todas estas interacciones se pueden dar entre dos polos, la gobernanza centralizada por el estado y la basada en redes de trabajo. En este punto es donde, para complementar la herramienta analítica, se mira como los recursos, territorios y poblaciones son gobernados, esto es la parte normativa (Kooiman 2015).

En la gobernanza interfieren varios actores, en el texto se recopilan tres formas en las que estos actores se asocian basados en la perspectiva geográfica. El gobierno interactivo es una de ellas, la definen como "el complejo proceso por el cual un diverso número de actores sociales y políticos con intereses diferentes interactúan con el fin de formular objetivos comunes movilizando recursos" (Gupta, Verrest, Jaffe 2015). Se centra más en la red de actores que, en las instituciones formales, que buscan generar valor público encontrando metas comunes a pesar de tener intereses diferentes. Esta forma de gobierno es más descentralizada, teniendo redes de poder verticales, horizontales y trasversales.

La gobernanza nodal *o networked* es una forma de organización que surge de la dispersión de las funciones públicas creando una sociedad más horizontal, pero donde los actores

[10] Levi-Faur D (ed) (2012a) Oxford handbook of governance. Oxford University Press, Oxford

privados al tener parte de las funciones, que eran del estado, adquieren más poder. Este tipo de asociación suele surgir por la influencia de la globalización y los modelos liberales de gobierno, esto hace que, "el agrupamiento de una red de actores públicos y privados alrededor de la gobernanza de dominios específicos, también denominados gobernanza global" (Shearing y Wood 2003)[11]. La última forma es la gobernanza hibridad, tiene aspectos de las dos formas anteriores con unas diferencias significativas. Esta rama de estudios nace inicialmente en la descentralización de los gobiernos por los modelos neoliberales y la globalización, pero su campo de estudio de amplia a la gobernanza medio ambiental, donde agencias privadas o internacionales intervienen en el gobierno de las ciudades para aplicar políticas ecológicas.

Habiendo analizado los actores y como sea asocian, los autores analizan las formas en como esto se representa geográficamente, las espacialidades de los espacios de gobernanza. Hay varias escalas de gobernanza y en cada escala, los actores y como se relacionan tienen particularidades. Estas escalas van desde la ciudad y sus subsistemas políticos o sociales, pasando por la región y nación hasta la escala de interacción global, donde las ciudades pueden hacer parte de redes de globales o tener influencia más allá de las fronteras nacionales. En estas escalas la dirección de las interacciones también se modifica, puede ser horizontal, vertical o diagonal, igualmente los cambios de poder modifican la dirección de las interacciones dentro de las escalas. Los actores también llegan a modificar sus escalas y la dirección de sus interacciones, un gobierno nacional puede empezar a actuar más como una corporación y el gobierno de una ciudad puede tener mucha influencia, al punto de afectar el orden nacional.

La relación entre ciudad y ecosistema es otra forma de espacialidad que los autores estudian. Este enfoque se centra en la relación entre la sociedad urbana y los ecosistemas, como la gobernanza debe centrar parte de sus esfuerzos en entender los límites que tienen los sistemas ecológicos y como las ciudades ejercen presión sobre ellos. Se habla de sistemas de gobierno centrados en la ecología, el bienestar común y de gobiernos adaptativos. La capacidad de adaptación es uno de los temas más importantes en el libro, porque el cambio climático es una de las principales variables que afecta a las ciudades. No

[11] Shearing C, Wood J (2003) Nodal governance, democracy, and the new 'denizens'. J Law Soc 30(3):400–419

sólo son las principales afectadas sino las principales culpables que también afectan al campo circundante, de dónde vienen la mayoría de los alimentos y provisionamiento de agua. Por esto, las ciudades tienen que destinar recursos para mitigar su huella ecológica dentro y fuera del perímetro urbano. Los gobiernos de las ciudades no sólo deben legislar para su propio territorio sino para toda su área de influencia, lo cual hace que las escalas en el análisis sobre gobernanza vayan agrandándose. Esto es una muestra de las escalas en la gobernanza.

En el siguiente capítulo los autores conceptualizan y marcan los *"límites"* de las redes de gobernanza y como se extienden más allá de la ciudad. Redes de gobernanza hace referencia a una función pública que es compartida por varias partes, oficiales y no oficiales (Dijk, Tara Van 2015) es como definen este concepto. Está ligado a lo que los autores llaman una *malla de relaciones deónticas*, esto significa que las fronteras entre diferentes actores e instituciones no son claras, son permeables y que son mediadas por una serie de normas y valores construidos entre todos los actores, que hacen parte de los imaginarios o discursos que hay en una ciudad. Estas redes de gobernanza están vinculadas con el *buen gobierno* y las diferentes escalas, que van desde los subsistemas dentro de una ciudad y las redes nacidas por la globalización. Los autores aclaran que una de las características necesarias para lograr un buen gobierno es que el estado, desde sus diferentes niveles, debe poder direccionar y tener un cierto control sobre las redes de gobernanza y en las diferentes escalas donde actúan.

El siguiente punto importante que los autores estudian son ciertas características del gobierno que configuran su gobernanza. Las ciudades son lugares donde se concentra capital social, económico, cultural, científico y también son nodos donde las variables poblacionales, culturales, sociales, económicas y políticas, entre otras, confluyen constantemente y hacen de las urbes sus centros de operaciones. Esta gran confluencia de actores e intereses crea oportunidades y problemas, es deber del estado lograr manejar estas situaciones y alinear las redes de gobernanza para alcanzar metas, mitigar problemas o impedirlos, como ya se mencionó cuando se habla de la necesidad de volver las ciudades sostenibles ante el cambio climático, que es uno de los mejores ejemplos de una meta común.

Para inicios del siglo XX lo más común era que los servicios públicos fueran provistos por el gobierno de la ciudad o por medio de terceros altamente controlados, los último especialmente en Latinoamérica donde los estados no tenían la capacidad para proveer estos servicios. Según los autores, los mismos estados por medio de la mala gestión, desconocimiento y una clara falta de preparación para el vertiginoso crecimiento de las ciudades impulsado por la industrialización y proletarización sentaron las bases para crisis de las ciudades. En la Bogotá de inicios del siglo XX fue la industrialización del país lo que más contribuyó en el crecimiento físico y poblacional de las ciudades, donde gran parte de la ciudad se edificaba mediante auto construcción. A lo largo de la investigación mostraré cuales fueron estos retos, sus causas, consecuencias y como el estado las afrontó.

Estas redes de gobernanza van evolucionando y el estado trata de mantener un equilibrio con todos los actores para que, por medio de las redes haya suficiente flexibilidad sin reemplazar al estado, aunque claramente esto puede terminar pasando. Estas redes de gobernanza también se dan con actores como los medios de comunicación, los autores recalcan que los medios de información sirven para legitimar discursos y lograr el cambio de comportamientos ciudadanos, sobre todo si se hacen cambios bruscos físicos en la ciudad.

La gobernanza no sólo trata de controlar los aspectos físicos cotidianos, sino también el plano mental. Los autores argumentan que, por medio de la gobernanza también se moldea la racionalidad y mentalidad que deben tener los habitantes de una ciudad, con el fin de dirigir las ideas para aceptar los proyectos de cambio, reglas y el mandato gubernamental. Para esto se usan diferentes elementos, políticas que favorezcan ciertos comportamientos, dificulten otros o de forma directa coaccionen o sancionen ciertas formas de actuar (Gupta, Pfeffer, Ros-Tonen, Verrest 2015) también se usa las redes de gobernanza con los medios de comunicación para ayudar a que se acepten cambios, transformaciones o se legitimen acciones.

La llegada de Karl Brunner y el urbanismo fueron publicitados con grandilocuencia por los periódicos colombianos, principalmente por El Espectador y El Tiempo, los cuales no sólo resaltaban la fama internacional de urbanista austriaco, sino también que con este llegaba la modernización de la capital del país entre el 3 de febrero de 1934 y el 6 de agosto del

mismo año se publicaron 7 artículos[12] cubriendo de diversas formas la llegada, recorridos y planteamientos de Karl Brunner en el país. Más adelante, cuando el *plan del centenario* se puso en marcha la prensa fue importante para legitimar las diversas obras en la ciudad, como relocalización de barrios, limpieza de tugurios, ensanche o creación de vías que solían ir acompañadas de demoliciones de edificios públicos y privados.

Los periódicos también son una forma de ver como la incipiente globalización ya comenzaba a influenciar en el país y su gobierno, los discursos de las grandes obras urbanísticas y de renovación urbana en Europa, Chile, Argentina, Estados Unidos y México eran usadas de ejemplo para dar peso a la llegada de Brunner, mostrando que sus ideas urbanísticas en los países modernos eran ampliamente recibidas y puestas en práctica para mejorar notablemente la calidad de vida en las ciudades e impulsar la economía.

Para lograr que los proyectos del gobierno y la consolidación de la gobernanza los estados tienen varios instrumentos, prácticas y métodos. Inicialmente los autores exponen que estos instrumentos y prácticas son la forma como el gobierno moviliza diferentes tipos de recursos para alcanzar una meta, básicamente una forma de administrar el poder estatal. Los instrumentos de gobernanza son divididos entre criterios de distinción y tipos de instrumentos por los autores[13]. Estos recursos e instrumentos están enfocados en tres usos principales, prohibir, empoderar o regular, acciones de los diferentes actores de las redes y la sociedad urbana en general. Estos se pueden aplicar de dos formas, dura o blanda. La forma dura es la coerción directa e intervención del estado. La forma suave es más compleja y se puede dar de cuatro formas o por la combinación de estas. La primera es el impulso monetario, donde se dan ventajas o se inyecta capital a proyectos que se desea salgan adelante. En la propulsión interviene el gobierno nacional o regional – acá se puede ver las diferentes escalas de gobernanza – para facilitar y presionar a los gobiernos locales en la toma de decisiones. La tercera, el endoso donde el gobierno de manera activa hace uso

[12] El Tiempo (D/M/A): 3.2.193, 4.3.1934, 9.3.1934,17.3.1934, 22.7.1934 El Espectador: 6.8.1934

[13] Gupta Joyeeta, Pfeffer Karin, Verrest Hebe, Ros-tonen Mirjam (ed), (2015) “Geographies or urban governance. Advance theories, methods and practices”, Springer, página 133.

de su poder en las redes para promover y facilitar los proyectos de actores privados. Por último, la efectuación, el gobierno estimula la creación de políticas públicas para de forma directa impulsar el desarrollo de infraestructura y tierra.

Los autores reconocen dos vertientes de estudio sobre la gobernanza urbana. Esta el *funcionalismo,* se caracteriza por creer que los instrumentos de gobierno son objetivos y por tanto su aplicación también, es decir, que los gobiernos toman decisiones de forma objetiva porque los instrumentos que usan son imparciales y científicos. En el caso de la administración bogotana, la alcaldía, el concejo y sus integrantes, creían realmente que la implementación del urbanismo en la capital era una solución científica y objetiva para la resolución de los problemas de la ciudad. De igual forma, se creía que todos los cambios administrativos, burocráticos y ejecutivos que se hicieron dentro de las secretarías, relacionadas con la planificación física de la ciudad, eran igual de objetivas.

Este fenómeno se incrementa con la llegada de Brunner a la Secretaría de Obras Públicas, al hacer una serie de demandas que modifican la estructura de la secretaría y del Departamento de Urbanismo, lo cual tiene mucho peso ya que era el experto internacional que traía la ciencia del urbanismo con él. La segunda rama es sociología política, que mira los instrumentos de gobernanza cono agentes no neutrales y analiza las relaciones humanas que se dan en el uso de estas herramientas, mira como estos instrumentos de gobierno hablan de las relaciones humanas.

En las conclusiones del apartado sobre los instrumentos de gobernanza los autores hablan sobre las limitaciones de estos instrumentos. Estas limitaciones se pueden dar por factores sociales, como inestabilidad política, que no haya un monopolio de la fuerza, reticencia de sectores económicos. También hay factores políticos, como son las disputas partidistas dentro del estado y la misma burocracia estatal que en diversos casos puede ser un mismo obstáculo para el estado, esto se puede ver en mi caso de estudio. El estado colombiano, al ser un estado principalmente patrimonial, el cambio de ciertas leyes, reformas, creación de nuevas de instituciones se hacía con cierta pasividad por la precaución de que el estatus quo fuera a ser perturbado, o por un llano desconocimiento frente a los nuevos problemas y fenómenos.

Dentro de los límites de los instrumentos están las características geográficas y físicas de cada lugar que, generan condiciones naturales que, condicionan la gobernanza. A lo largo del libro, los autores resaltan que el acceso al agua potable es uno de los principales determinantes y limitantes de los instrumentos de gobierno. La cercanía y facilidad de afluentes hídricos puede llegar a facilitar mucho las cosas o generar enormes retos, donde el estado debe movilizar grandes recursos para poder conseguir agua potable. Otra limitante es la capacidad económica de un gobierno, esto no sólo está atado al capital disponible de manera inmediata, sino al estudio de posibles crisis futuras y el impacto de una economía globalizada. Por último, el ambiente internacional también influye y dependiendo del tema y momento puede ser un factor clave, por ejemplo, la lucha contra el cambio climático favorece la ayuda internacional para programas sostenibles y castiga proyectos que generen gran afectación ecológica.

Los autores también se centran en las tecnologías de georreferenciación, como influyen en la gobernanza y como los gobiernos deciden usarlas. Las herramientas de georreferenciación sirven para crear conocimiento espacial y generar datos que puedan ser usados en la toma de decisiones. Estas tecnologías no son usadas de una manera completamente objetiva, hay discursos de modernidad – como en mi caso de estudio – y eficiencia que guían el uso de estas tecnologías, quienes la usan, como se usan, para que, que datos se recogen y como se analizan. En la actualidad los satélites y su capacidad para crear un sin número de mapas, con instrumentos altamente especializados ha creado una vasta red de información – pública y privada – que es usada por estados, empresas, universidades y particulares para actividades económicas, políticas, militares y educativas entre otras. A inicios del siglo XX no existían estas tecnologías en Colombia, fue con la llegada de Karl Brunner, por pedido de él, se empezó a usar la aerofotografía, no sólo para hace mapas generales de la ciudad, sino para tener información exacta de barrios y localidades.

Esta es la primera vez que se usa un sistema de "georreferenciación" en la ciudad para planeación urbana. Estos datos fueron usados por Brunner y el Departamento de Urbanismo, para generar información que serviría para convencer al Consejo bogotano de gestionar recursos y permitir las obras que planteaba el urbanista austriaco. El uso de la

aerofotografía y otras técnicas no sólo cumplieron una función meramente técnica, sino que fueron parte de un discurso del urbanismo como ciencia y que al ser objetiva imprimía ese mismo carácter a un estado que, hacia un genuino esfuerzo por profesionalizar su administración, al usar estas tecnologías para la toma decisiones y basar sus políticas de gobernanza en el uso de información científica y profesional. Esto hace parte de una visión positivista, o como se menciona James Scott hace parte del *high modernism*[14], donde no se cuestionan las tecnologías o su uso, al considerarlas completamente objetivas.

El último capítulo de Geographies or urban governance. Advance theories, methods and practices**,** es usado por los autores para concluir y ofrecer un significado de gobernanza desde la geografía: "Vemos la gobernanza como un proceso geográfico, relacionado con el lugar, espacio, escala y el ecosistema de relaciones humanas. Hemos tratado de entender los puntos en común y las diferencias en diferentes partes del mundo y los diversos tipos de influencias a través de diferentes ciudades"[15].

Este proceso de gobierno urbano produce espacios de forma constante, no opera en el vacío. Las ciudades con sus políticas de gobernanza van moldeando la globalización y son moldeadas por la globalización, proceso que se puede dar por la acumulación de diferentes tipos de capital y que propician la creación de redes de gobernanza en diferentes escalas, dentro y fuera de la ciudad.

En las conclusiones generales del libro se resaltan los principales aspectos trabajados. La relevancia que tiene el *lugar* en la gobernanza, así se puede ver las diferentes trasformaciones urbanas desde lo local, social, económico, político e histórico. Los espacios de gobernanza y los creados por medio de la gobernanza son producidos por medio de relaciones y redes, pero estas no son necesariamente físicas. La inequidad y relaciones de poder entre los distintos actores determinan como estos lugares son moldeados y las relaciones que allí se dan. Estos espacios de gobernanza no acaban en los

---

[14] Scott, James, "Seeing like a state" (1998), University of Yale.

[15] Gupta Joyeeta, Pfeffer Karin, Verrest Hebe, Ros-tonen Mirjam (ed), (2015) "Geographies or urban governance. Advance theories, methods and practices", Springer. Página 239.

límites físicos de la ciudad, ni la misma ciudad acaba en sus límites predeterminados. En una escala mayor, la relevancia de las ciudades en las redes nacionales e internacionales está marcada por su relevancia política y económica, esto está directamente relacionado con las políticas que se hagan para que estas urbes tengan una alta capacidad de resiliencia, sobre todo frente al cambio climático (Gpupta, Pefeffer, Ros-Tonen, Verrest, 2015)

El concepto de gobernanza tiene especial utilidad cuando se usa como una herramienta analítica porque permite ver el gobierno de una ciudad como una red de actores e instituciones que se va creando y relacionándose para alcanzar distintas metas, tendiendo una clara relación con los postulados de la coproducción, con el añadido de que, en mi caso de estudio, da herramientas que me permiten ver los intrumentos y métodos que usó el gobierno bogotano para lograr impulsar la creación de un Departamento de Urbanismo que tuviera las herramientas necesarias para que se dieran estudios urbanísticos y los planes se ejecutaran. Los recursos que se necesitan movilizar no sólo son en un plano financiero o físico, el gobierno capitalino al ser una burocracia que estaba en un proceso de aprendizaje – como ya he planteado anteriormente – tenía que movilizar recursos humanos internos para permitir ciertos cambios y la creación de acuerdos que dieran el espacio para que "expertos" llegaran al país y lograr suplir sus demandas para realizar su trabajo. El sólo hecho de reconocer la necesidad de una planeación urbanística y formular una posible solución requirió un proceso de movilización de recursos y trabajo de gobernanza interna en el concejo.

PRIMERA PARTE

La coproducción del Departamento de Urbanismo en Bogotá

Capítulo 1.

Entender proceso de aprendizaje y profesionalización estatal

Los procesos de descentralización y otorgamiento de autonomía por parte del gobierno nacional a la capital cobran especial importancia teniendo en cuenta que Bogotá no siempre ha sido un distrito especial. En la segunda década del siglo XX las decisiones sobre Bogotá estaban mediadas por el gobierno departamental y el gobierno nacional. El Concejo de la ciudad tenía una autonomía limitada y esto hacía que tomar decisiones fuera un proceso lento. La escala estatal – casi a nivel nacional – no correspondía con la realidad de la ciudad – una escala local -. En *Seeing Like a State*[16], James Scott estudia qué sucede cuando las decisiones locales son tomadas por gobiernos muy centralizados. Por ejemplo, en el caso de Tanzania el estado intervino de forma brusca y radical las comunidades rurales –de las cuales el estado había estado históricamente alejado–. Este tipo de casos evidencia cómo la centralización propicia decisiones con graves consecuencias sociales, políticas y económicas cuando el objeto de sus decisiones está alejado del centro. Paul Josephson[17], examina el mismo fenómeno que estudiaba Scott pero en la Unión Soviética. Lenin, Stalin y Khruhchev se embarcaron en grandes proyectos de infraestructura centralizados cuyos fracasos parciales se producían, en parte, por una planeación centralizada desconectada con la realidad de los lugares donde los proyectos se llevaban a cabo[18].

La descentralización de la toma de decisiones en Bogotá es parte fundamental de la creación del Departamento de Urbanismo y tiene una influencia considerable en la planeación urbana, en el discurso modernista y en el proyecto de ciudad. La descentralización muestra el inicio de una incipiente profesionalización del estado y, también, exhibe los diferentes cambios en la gobernanza en la ciudad. Estos cambios son

---

[16] Scott, James, *Seeing Like a State: how certain schemes to improve have failed* (Yale University, 1998).
[17] Josephson, Paul, *Projects of the Century in Soviet History: Large-Scale Technologies from Lenin to Gorbachev*. Technology and Culture, (The Johns Hopkins University Press, 1995) Vol. 36, Julio. 519–559
[18] Paul R. Josephson. "Projects of the Century" in Soviet History: Large-Scale Technologies from Lenin to Gorbachev. Tecnology and Culture, 36(3), 1995: 519–559.

producidos por variables geográficas, económicas, sociales y políticas. Gracias a lo anterior el gobierno capital empezó a usar diferentes herramientas de gobernanza para llevar a cabo sus planes y salvar coyunturas. Sobre estos dos aspectos – la gobernanza y las herramientas de gobierno– profundizaré más adelante. Ahora bien, todas las condiciones descritas fueron necesarias para que la creación del Departamento de urbanismo fuera posible y, a su vez, crearon gran parte de la ciudad que conocemos actualmente.

En 1905 el Ministerio de Obras Públicas era el órgano rector de la construcción estatal en el país. Su función era supervisar las obras en la capital, las obras departamentales y de carreteras en todo el país. Todas estas funciones superaban, por mucho, la capacidad de un ministerio de esa época. Una de las razones sobre lo anterior es, sin duda alguna, la imposibilidad de ejercer control directo en muchos de los lugares en los que trabajaban. La construcción constante en Bogotá hace que en 1908 se cree una sección –por medio del decreto 1038 [19]– dentro del Ministerio de Obras Públicas dedicada exclusivamente a supervisar y planear las obras en la capital. Se creó al tiempo la sección octava del ministerio, que estuvo designada a realizar los estudios técnicos de las obras, y que también se enfocaría exclusivamente en la capital.

Estos dos hechos tienen gran importancia histórica porque son los dos primeros pasos de un proceso de descentralización y profesionalización, de la administración de la planeación urbana, que dura varias décadas. Es importante resaltar que este proceso no es solo de profesionalización administrativa sino también de profesionalización técnica. Un año más tarde, en 1909, y por medio del acuerdo número 06 [20] el Concejo de Bogotá crea la Dirección de Obras Municipales, remplazando así a la sección del Ministerio de Obras Públicas. Esta decisión profundiza la descentralización, esto es, la planeación de Bogotá pasa del plano nacional al plano municipal. Gracias a esta decisión el gobierno le concede mayor autonomía al concejo bogotano, delegándole más funciones. Así, el gobierno nacional descongestiona su aparato administrativo. La creación de la Dirección de Obras Municipales no zanja la subordinación de la ciudad con el gobierno central. Sin embargo, con el paso de los años se aparecen medidas que otorgarán cada vez más autonomía y más funciones al gobierno de Bogotá.

[19] Decreto 1032, Ministerio de Obras Públicas, 1908 Diario Oficial 13475.
[20] Acuerdo 6 de 1909, Revista Concejo Municipal.

Las obras públicas en Bogotá tenían que ser codirigidas y aprobadas por el Concejo de la ciudad gracias a la orden del acuerdo 6 de 1909. El consejo se habría vuelto el actor institucional con mayor poder de decisión sobre la planeación de la capital. Esta medida de 1909 permite que el poder de la planeación de la ciudad se deposite en el ente legislativo de la capital alejándose de la autoridad del gobierno nacional. Esto quiere decir que a pesar de la existencia de entes más técnicos la palabra final sobre las obras de infraestructura capitalina la terminaba tomando un cuerpo político que seguía teniendo un carácter altamente *patrimonial.*

En 1910 el Concejo de Bogotá, mediante el acuerdo número 2[21], crea 3 divisiones dentro de la Dirección de Obras Municipales. 1. La de dirección, 2. la de administración y, 3. la de alumbrado y aseo de la ciudad. Este acuerdo es importante porque ayudó a cumplir una de las principales metas de la creación de la Dirección de Obras Municipales: que la ciudad tuviera control sobre los servicios públicos municipales –especialmente el alcantarillado y acueducto–. Esta nueva función de las divisiones de la Dirección de Obras Municipales, será fundamental para los el desarrollo de los proyectos de infraestructura de la ciudad.

En 1911 se descentraliza la asistencia técnica para las obras en Bogotá. Se disuelve la sección octava del Ministerio de Obras Públicas y se crea la Oficina de Obras Públicas. Esta última entidad es el primer ente técnico propio de la ciudad, con el cual se inicia el camino de la especialización técnica de la planeación urbana, permitiendo que personal técnico desarrolle con autonomía sus tareas. La unión entre el personal técnico y el personal administrativo es fundamental en un estado, sobre todo en la planeación urbana. Se necesita de profesionales y técnicos para crear datos confiables para garantizar que las decisiones del gobierno sean acertadas y legítimas. La burocracia es importante porque se encarga de los procesos de traducción entre el *mundo plano y pleno*[22]. El estado y la sociedad generan inmensos volúmenes de información y, para poder entenderla y hacer uso de esa información, se necesita de la burocracia y de sus procesos de codificación, decodificación y traducción.

---

[21] Acuerdo 2 de 1910, Revista Concejo Municipal.
[22] Restrepo Olga, Ashmore Malcom, Sanchez Sebastián, *La ciudadanía de papel: ensamblando la cédula y el estado* en *Ensamblando Estados.* (Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. 2013)

Lo que he expuesto anteriormente se ve reflejado en la división interna de la Oficina de Obras. Esta división fue conformada por dos subdivisiones: la de ingeniería municipal, a cargo del ingeniero municipal, y la de administración. Las tareas de la rama de la ingeniería son la elaboración de planos y estudios que determine el Concejo municipal, la inspección de obras y aceptar o rechazar los planos presentados por agentes particulares. La división administrativa se centraba en tramitar las licencias y permisos que fueran necesarios para la entidad.

El mismo año se crea el Centro Técnico Municipal, cuya función era asesorar de forma técnica y proveer datos a la Dirección de Obras y al Concejo capitalino. Estas dos entidades que son tan similares son ejemplo de uno de los principales problemas que va a tener la administración pública: el solapamiento de las funciones en entes distintos. Lo anterior se puede llamar ineficiencia estatal, y es una constante entre el siglo XIX y XX según lo relatado por Uricoechea[23]. Esta ineficiencia tiene raíz en la poca profesionalización del estado colombiano que crea instituciones sin funciones claras o con funciones y objetivos muy similares a otras instituciones. Saydi Núñez[24] demuestra, en su libro de historia institucional, cómo este cruce de funciones hace que no se optimicen los recursos del estado. A pesar de que no hay mucha documentación de la Oficina de Obras Públicas y del Centro Técnico Municipal, las menciones indirectas, que se encuentran en varios libros como "Historia institucional de la Secretaría de Obras Públicas de Bogotá" y "Bogotá, obra pública", muestran que sus funciones eran, en efecto, muy similares y no se percibe una diferencia entre sus tareas. En 1916, mediante el acuerdo 5[25] , la Oficina de Obras Públicas pasa a ser una dependencia interna de la Dirección de Obras Municipales. Esta decisión es la solución a los problemas previamente descritos. A continuación se definen las funciones de la dependencia de la Dirección de Obras Municipales:

1. Realizar los planos y presupuestos de las obras.
2. Construcción del acueducto en plazas y calles.

[23] Uricoechea, *Estado y burocracia en Colombia* ,1986
[24] Núñez Cetina, Saydi, *Historia institucional de la secretaria obras públicas de Bogotá*, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008)
[25] Acuerdo 5 de 1916, Revista Concejo Municipal.

3. Inspección de todas las obras municipales, señalando las condiciones técnicas y examen de materiales.
4. Contratos de adquisición y licitación de obras públicas.
5. Estudios técnicos y oculares relacionados con obras públicas.
6. Aprobación de los planos de obras hechas por particulares.
7. Demarcaciones de calles, plazas, etc.
8. Llevar la estadística municipal de obras, proyectar el ensanche y desarrollo de Bogotá.
9. Informar sobre los impuestos de permisos concedidos.
10. Verificar el cumplimiento de planos aprobados por parte de construcciones particulares.
11. Conceder licencia para las obras de la administración y nombrar el personal que le autorizaba el concejo.[26]

Estos once lineamientos hacen parte de los primeros marcos urbanísticos que se pueden encontrar sobre Bogotá. También se nombraron los empleados de esta dependencia, con sus remuneraciones[27]:

El Director de Obras Públicas	$200
El Administrador de Obras Públicas, ayudante de la Dirección	100
El Ingeniero ayudante del Director de Obras Públicas	100
El Ingeniero ayudante con destino a la Empresa del Tranvía	150
El Ingeniero ayudante con destino a la Empresa del Acueducto	150
El Dibujante	50
El Interventor Habilitado	70
El Contabilista	50
Los dos Escribientes, cada uno	30
El Guarda del depósito de materiales	40

[26] Núñez Cetina, Saydi, *Historia institucional de la secretaria obras públicas de Bogotá, 2006,* pag 33 – 34.
[27] Régimen Legal de Bogotá D.C. *Acuerdo 5 de 1916 Concejo de Bogotá D.C,* https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9724&dt=S

Para que la Dirección logrará realizar a cabalidad las once tareas básicas antes mencionadas se requirió un proceso de casi once años de labores administrativas, descentralización, la creación y eliminación de distintas entidades estatales. En 1917 se expide el acuerdo número 15[28] que reglamenta la creación de una Junta de Obras Públicas Municipales, compuesta por el presidente del Concejo, el alcalde y el Director de Obras Públicas del Municipio. La principal función de la Junta era determinar qué obras serían aprobadas en la ciudad. Los artículos de este acuerdo denotan el carácter de esta Junta y dan luces sobre el andamiaje administrativo y de gobernanza que se estaba gestando en ese momento. En el artículo 3 se menciona que la junta debe reunirse dos veces al mes y cada vez que el alcalde lo requiera. El artículo 4 reglamenta que solo es necesaria la presencia de dos miembros para tomar decisiones. El artículo 6 reglamenta que las obras iniciadas por la junta solo podrán ser detenidas por la misma y bajo condiciones excepcionales. El artículo 7 dispone que la pavimentación de las calles es una prioridad, así como el mantenimiento de las calles ya pavimentadas. El artículo 8 dispone que cada inspector municipal debía presentar, cada 15 días, una lista de las obras y reparaciones necesarias en sus sectores. El artículo 9 trata de la financiación de las obras, en este artículo se especifica que la junta tiene la facultad de conseguir el crédito necesario para empezar cualquier obra pública. Sin embargo, este tipo de créditos para la construcción de la plaza de mercado, el matadero público y la pavimentación de las calles, deben ser aprobados por el Consejo de Bogotá. El artículo 10 requiere que se lleven tres libros de contabilidad separados. El primer libro sobre la cuenta corriente para las obras, el segundo, para los materiales usados en cada obra y el último libro para llevar el registro de los contratistas.

El acuerdo 5 de 1916 y el acuerdo 15 de 1917 hacen posible la creación de una base institucional relativamente sólida y clara para que la Dirección de Obras Públicas Municipales opere. Estos artículos también sentaron las bases para todas las entidades que pudiesen remplazar a la Dirección en el futuro. Para llegar a ese punto se siguió una ruta que respondía a las necesidades institucionales y las de la ciudad[29]. El acuerdo que inicia la reglamentación urbanística y arquitectónica del a ciudad fue el acuerdo 10 de 1902. Este

[28] Acuerdo 15 de 1917, Revista Concejo Municipal.
[29] Por "ciudad" me refiero al ensamblaje social, político, económico y tecnológico que es una urbe.

acuerdo presenta las reglas mínimas para la construcción de edificios y vías, sin embargo, el acuerdo no logró tener repercusión directa en la ciudad. Esto se debe a dos factores: primero, La autoridad estaba centralizada en el Ministerio de Obras Públicas, que no podría realizar un control real sobre las edificaciones ni investigar sobre las necesidades de los diferentes actores que habitan la ciudad; segundo, no había ninguna departamento o sección que se centrará exclusivamente en Bogotá dentro del Ministerio.

Esta evidente desconexión –arraigada desde el inicio de la república– fue solventada parcialmente en 1908 con la creación de las secciones ya descritas, que se enfocaban exclusivamente en la capital. En este momento no se puede hablar de un proceso exitoso de descentralización administrativa y, por consiguiente, la coyuntura obtuvo respuesta desde la misma lógica centralista. Esta respuesta fue añadir una pieza más a la burocracia existente. Precisamente por lo anterior es claro que la descentralización administrativa es importante, no sólo porque suele llevar a mayor autonomía de ciertos gobiernos o entidades locales, sino porque hace posible un cambio efectivo en la concepción del estado. Este cambio no se produce de un día para otro, claro, pero sí se va gestando por medio de coyunturas, por la llegada de nuevos actores, ideas, discursos y presiones de los actores sociales, económicos y políticos del país. No es una coincidencia que el crecimiento poblacional acelerado de Bogotá se fue dando al mismo tiempo que los cambios administrativos que permitían intervenir y planear la ciudad físicamente. Entre 1900 y 1938 –El rango de fechas de mi estudio– la población de Bogotá se triplicó: 100 mil habitantes a inicio de siglo a más de 330 mil para 1938[30]. Con el crecimiento poblacional también inicia la expansión física de la ciudad, que hasta mediados de 1920 se seguía conteniendo parcialmente en los límites históricos de la Colonia.

En 1909 inicia oficialmente la descentralización sobre la planeación urbanística sobre Bogotá. El Concejo de la ciudad –con la anuencia del gobierno nacional– crea la Dirección de Obras Municipales, remplazando a la sección de Bogotá en el Ministerio de Obras Públicas, pero no elimina la sección técnica. Esto quiere decir que los datos con los que se decide qué obras hacer y cómo hacerlas son controlados por el gobierno. El acuerdo 6 de

[30]Cristancho Cesar, Triana Eurides, *Análisis demográfico y proyecciones poblacionales de Bogotá* (Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017) En: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/demografia_proyecciones_2017_0.pdf

1909 no solo crea la Dirección de Obras Municipales, también indica que es el Concejo de la ciudad el que tiene la última palabra sobre la planeación. Hay una relocalización del poder, desde el Ministerio –una escala nacional– al Concejo capitalino –una escala local– que reconfigura la gobernanza sobre la ciudad: esto último le otorga mucha importancia al Concejo.

Dos años después, en 1911, se descentraliza completamente la asistencia técnica. Esta función pasa del Ministerio de Obras Públicas al interior de la Dirección de Obras Públicas. En este punto hay un vacío legislativo de 5 años hasta que, en el 1916, la Oficina de Obras Públicas pasó a integrar la Dirección de Obras del municipio. A pesar de la creación de la Dirección casi 7 años antes, ese mismo año se reglamentan las funciones que debía Cumplir la Dirección de Obras Municipales. Desde 1909 hasta 1916 la Dirección de Obras Municipales tuvo recursos, poder de intervención en la ciudad, empleados, divisiones y asistencia técnica –lo que demuestra que recolectaban información sobre la ciudad– pero no tenía funciones definidas.

Si se miran las leyes y acuerdos que van creando el andamiaje administrativo para que Bogotá tenga una planeación urbana, se puede ver que el proceso tiene ciertas desconexiones. Si se puede comparar la Dirección de Obras Públicas Municipales con la construcción de una casa, se puede decir que las paredes fueron erigidas antes de hacer la base, las ventanas fueron puestas antes que los muros estuvieran completos. Es entendible que esto haya sucedido puesto que hace parte del proceso de aprendizaje estatal: al final el estado está conformado de personas de carne y hueso que toman las decisiones y que van aprendiendo de forma colectiva a través del error, como todos los seres humanos.

En el libro *Breve Historia de Bogotá*[31], Alfredo Iriarte nos describe cómo –en las etapas tempranas de la planeación de Bogotá– diferentes concejales dueños de haciendas aprobaban la extensión de las redes de servicios públicos o pavimentación de vías hacia sus terrenos. Este tipo de decisiones aumentaba el precio de sus propiedades privadas. Iriarte describe, también, cómo estas propiedades eran vendidas al gobierno nacional e incluso al gobierno capital. Este fenómeno se llama clientelismo. El clientelismo, o *la rosca*, se presentó también en la prestación de los servicios públicos, como el abastecimiento de agua

[31] Iriarte, Alfredo, *Breve Historia de Bogotá,* (Bogotá, La Oveja Negra, 1988).

potable y la energía con la consecuencia de la disminución de la calidad de dichos servicios. Estos sucesos explican por qué el gobierno nacional y local tenían como objetivo lograr la municipalización de los servicios públicos: muchas veces la gestión de la planeación municipal no era eficiente pues chocaba constantemente con interés privados.

Las desconexiones entre las entidades, las leyes, los funcionarios y los vacíos institucionales en la creación de la Dirección de Obras Municipales y de la arquitectura interna, son consecuencias razonables del proceso de aprendizaje estatal. Este aprendizaje empírico tiene diferentes variantes puesto que el gobierno de la ciudad tiene que responder constantemente a distintas coyunturas. Algunas de estas coyunturas son socioeconómicas, como la industrialización de la ciudad a mediados de 1920. Otras pueden ser económicas y políticas, como la *danza de los millones*[32] y, finalmente, pueden existir coyunturas históricas, como la epidemia de Peste Española[33] en 1918. También hay variables geográficas y ambientales que se escapan del control humano, pero que moldean a la ciudad de manera holística pues los humedales, los cerros y las quebradas que atraviesan la ciudad de oriente a occidente son determinantes en la planeación de la ciudad capital.

La correlación entre las escalas

Reconocer las diferentes escalas que hay en el estado y su relación con la sociedad es necesario para entender la coproducción. Como se muestra en *States of Knowdledge*[34]estas escalas se relacionan con los diversos actores –humanos y no-humanos– que existen en una sociedad. Se puede decir que hay escalas que contienen a otras, lo cual no implica que exista una relación de subordinación. Sin embargo, en este trabajo me parece importante aclarar que las escalas van de lo nacional a lo local, es decir, parto de un análisis desde país hasta la ciudad y, en unos casos, a lo barrial. Las escalas que menciono ahora ya se podían vislumbrar en páginas anteriores, pero es necesario hacerlas explicitas aquí para entender su

---

[32] Sánchez Fabio, Bedoya Juan Guillermo, *La danza de los millones, 1923 – 1931* (Bogotá, Banco de la República) En: http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6995/2.%20La%20danza%20de%20los%20millones%2C%201923-1931.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[33] Durán-Sánchez, *Enfermedad y clases populares. El caso de la gripa de 1918. Entre la acción filantrópica y el miedo a la contaminación. Una aproximación desde las fuentes audiovisuales* (tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia 2014)

[34] Jasanoff, Shelia ed *States of Knowledge. The coproduction of science and social order* (London, Routledge, 2004)

importancia. Para tratar el tema haré uso de los trabajos de James Scott[35], Paul Josephson[36] y Jane Jacobs[37], que muestran de forma clara los inconvenientes de tomar decisiones desde los organismos pertenecientes a las escalas superiores –de orden nacional o regional– sobre comunidades que hacen parte de escalas menores, como ciudades.

En *Seeing like a State*[38], Scott muestra cómo la reorganización forzada de comunidades agrícolas en Tanzania provocó efectos contrarios a los que buscaba el gobierno, provocando una confrontación social y perdidas monetarias. En este caso particular el gobierno intentó imponer asentamientos agrícolas para remplazar las aldeas dispersas de varias comunidades rurales. Esto se realizó sin consultar a la población y copiando modelos de aldeas agrícolas soviéticas[39]. No solo se ignoró la organización social de estas comunidades, sino también sus saberes agrícolas y sus costumbres y coyuntura histórica –algunas de estas comunidades estaban enemistadas–. La poca consideración de estos aspectos puede rastrearse como el origen del fracaso de estos asentamientos. El aspecto agrícola fracasó porque las aldeas que gobierno erigió fueron ubicadas en zonas con problemas de fertilidad. Siglos de ocupación en esas tierras proporcionó a las comunidades el conocimiento sobre los ciclos de fertilidad de la tierra. Estas comunidades ya habían desarrollado cultivos de rotación e incluso sabían en qué zonas se podían cultivar ciertos alimentos. Las aldeas de Tanzania jugaban bajo las lógicas del suelo, razón por la cual tenían una organización espacial tan dispersa. Las comunidades se habían asentado en aldeas que respondían de manera efectiva a las variables ecológicas, variables que el estado no tuvo en cuenta.

Al obligar a las comunidades a poblar las aldeas estatales se iniciaron enfrentamientos violentos con la policía volviendo más turbio el asunto. Algunas de las comunidades que obligaron a asentarse conjuntamente estaban enfrentadas lo que ocasionó enfrentamientos al interior de estas aldeas. El poblamiento forzado, poner grupos rivales juntos, sumado a la

---

[35] Scott, James, *Seeing Like a State,* 1998
[36] Josephson, Paul, *Projects of the century in soviet history: large scale technologies from Lenin to Gorbachev (The Johns Hopkins University Press, 2013)*
[37] Jacobs, Jane, *Muerte y vida de las grandes ciudades americanas (Capitan Swing, 1961)*
[38] Scott, James, *Seeing Like a State,* 1998.
[39] Muy populares en varios países de corte socialista o comunista en la época de la Guerra Fría y que fue importada desde la Unión Soviética a sus aliados de países en vías de desarrollo. Esto hizo parte de la estrategia de la URSS para aumentar su influencia en el mundo.

escasez general de comida por la poca fertilidad del suelo, ocasionó la pobreza generalizada de las comunidades. Estos asentamientos estatales, que tenían la intención de modernizar la Tanzania rural, son un ejemplo claro del cómo distintos factores estimulan el fracaso gubernamental en proyectos de intervención a comunidades. El gobierno de Tanzania, vale la pena notar, insistió por varios años en este tipo de proyectos, buscando errores en otras variables y escalas ignorando por completo a las comunidades afectadas.

Paul Josephson, en *Projects of the Century,* escrutiña el caso de una serie de edificaciones[40] que fueron replicadas por toda la Unión Soviética. Estos edificios prefabricados fueron diseñados en una zona geográfica bastante tranquila y con condiciones meteorológicas relativamente estables. Este tipo de edificaciones fue replicado por el partido comunista en varias regiones del país entre 1950 y 1960. El objetivo del Partido era fabricar viviendas en masa para resaltar el poderío soviético y, sobre todo, para hacer propaganda de cómo cuidaban a los ciudadanos. Estas construcciones de placas prefabricadas en concreto presentaron diversos problemas en varias locaciones, algunas fueron inhabitables y en muchas zonas estas edificaciones empeoró el nivel de vida de la población. Al norte del país los edificios no pudieron ser habitados debido a las bajas temperaturas características de la región. Las placas de concreto no eran lo suficientemente gruesas para aislar el frío pues estaban diseñadas para un clima templado. El diseño de las viviendas no favorecía la retención de calor e impedía la instalación de hornos o chimeneas para hacer habitables las viviendas. En otra región de la Unión Soviética los edificios no se mantuvieron en pie mucho tiempo. Se trataba de una locación geográfica con frecuente actividad sísmica que exigía bases antisísmicas y la mayoría de edificaciones prefabricadas no la tenían. Estas son algunas de las consecuencias de no haber pensado en diseños apropiados para cada una de las regiones que el gobierno pensaba intervenir. Algunos de estos inconvenientes radican en el uso de materiales de menor calidad para asegurar la reducción de los costos. James Scott y Paul Josephson coinciden en que el objetivo principal de estos proyectos de infraestructura era enaltecer la imagen pública de los estados. Esto quiere decir que la propaganda nacionalista usaba la excusa de mejorar la calidad de vida de las personas mediante la modernización de sus entornos.

[40] Casas, edificios estatales y comerciales

Una característica en común de los gobiernos que impulsaron este tipo de proyectos es el corte autoritario oligarca de gobiernos excesivamente centralizados. La falta de conexión de los gobiernos centrales con las necesidades y realidades de las comunidades locales es un fenómeno que se puede identificar fácilmente. Para subsanar este defecto gubernamental los estados han tratado de enfocarse en profesionalizar la administración pública. Colombia es un ejemplo de lo anterior: la creación del Departamento de Urbanismo fue un intento de profesionalización de la administración pública. Esta profesionalización y modernización del estado no ha sido un camino lineal, más bien ha sido un proceso de aprendizaje. No hubo completa continuidad en la legislación, ni coordinación dentro de las instituciones o entre ellas, estas fallas se fueron puliendo con el tiempo y la experiencia. Por medio de este proceso se fue consolidando esta rama de la administración pública.

La organización de la administración estatal o burocracia es un reflejo de cómo el estado y sus gobernantes entienden las necesidades de la sociedad. Sin embargo, hay que anotar que el estado y sociedad usan lenguajes diferentes para interpretar el mundo. Como dicen Latour y Woolgar[41]: el lenguaje del estado son los números y los grandes volúmenes de datos. Estos datos se almacenan y analizan en centros especializados. Hoy en día se usan softwares y profesionales, pero hace 100 años no existían estas herramientas informáticas ni los profesionales que los analizaran aun cuando sí se recogían datos. Los grandes volúmenes de datos generan demasiado información y, por tanto, *ruido,*[42] que termina ocultando información relevante. Los grandes volúmenes de información resultan útiles para algunas escalas, pero esa información sin procesar es inútil para otras escalas. Por ejemplo, la información macroeconómica sirve para analizar el desempeño financiero de un país, pero da pocas luces sobre las necesidades económicas de un pequeño pueblo: lo mismo pasa con la planificación urbana. Jane Jacobs, en su obra *Muerte y vida de las grandes ciudades americanas,*[43] ejemplifica de manera creativa lo anterior. La autora señala que en 1961 la junta de planeación de Brooklyn no lograba entender por qué unas zonas de la ciudad se volvían comercialmente muertas al llegar la tarde. Estas zonas tenían

[41] Latour Bruno, Woolgar Steve, *La vida en el laboratorio. La construcción de los hechos científicos* (Alianza Universidad, 1979)
[42] Por *ruido* me refiero a que grandes volúmenes de información, generalmente, crean resultados generales sobre lo que se analiza. Por lo cual información de menor impacto suele quedar sepultada bajo tanta data.
[43] Jacobs, Jane, *Muerte y vida de las grandes ciudades americanas* (Bogotá, Capitan Swing, 1961)

equipamiento público y comercios similares a otras partes de la ciudad que seguían siendo comercialmente activas hasta media noche. La junta de planeación trató de resolver este problema con datos globales de la ciudad de forma infructuosa. Jacobs resolvió esta incógnita usando un enfoque diferente: investigando la publicidad en un periódico local para adquirir conocimiento básico de la ciudad. En el periódico se encuentra la publicidad de una cadena de librerías con el horario de sus sucursales, algunas abrían sólo hasta las 6 pm y otras hasta las 10 pm. Al hablar con los gerentes de las sucursales que cierran más temprano, Jacobs entiende que después de las 5 pm la mayoría de las personas del sector acaba su jornada laboral. Esto implica que las calles quedan desiertas y la zona se vuelve muy peligrosa, alejando a posibles clientes. Mantener abierta la tienda no es rentable en estos sectores por cuestión de la seguridad. Las librerías que cerraban por esta razón eran las que estaban ubicadas en los barrios cuyo comercio decaía por la tarde. Así, cambiando de escala para la investigación, Jane Jacobs logró resolver de forma sencilla una incógnita que era muy complicada para la junta de planeación de Brooklyn. El ejemplo que acabamos de analizar de la mano de Jacobs es similar a los de James Scott y Paul Josephson, el factor común es que la toma de decisiones desde escalas mayores de gobierno sobre escalas menores de la sociedad crea muchos problemas.

Como he mencionado antes, el estado y la sociedad usan un lenguaje diferente razón por lo que es necesario una traducción efectiva entre ambas partes. las personas en su día a día tienen que relacionarse con el estado por medio de entidades que manejan el lenguaje estatal. El mundo *pleno* se puede manifestar se forma individual o colectiva, es decir, una persona haciendo un trámite frente al estado está representando al mundo *pleno* y una ciudad también puede representar al mundo *pleno* por medio de demandas sociales, sean organizadas o no. La necesidad de planificar la infraestructura de una región o departamento es muy diferente a la necesidad de conexión entre las regiones de un país. Cuando las escalas estatales se correlacionan con las escalas sociales hay espacio para una mejor traducción. Los casos de Tanzania y de la Unión Soviética son prueba de esto: las instituciones nacionales que intervienen escalas locales sin intención de mediar con las comunidades terminan generando nuevos problemas.

Para poder atender mejor las necesidades de la ciudad de Bogotá el gobierno tenía que hacer una reducción en sus escalas administrativas. Esto significó crear una escala estatal que se correspondiera mejor con la ciudad. Esto sucede cuando la planeación de Bogotá pasa de las manos del Ministerio de Obras Públicas a la Dirección de Obras Municipales. El paso necesario para reducirlos inconvenientes administrativos causados por las diferentes escalas es realizar un proceso de profesionalización y especialización administrativo. Este proceso no es solamente la creación de nuevas entidades, se necesitan instrumentos, financiación y parámetros de funcionamiento claros. El aspecto más importante, sin embargo, es tener un personal calificado que ejerza las funciones en las que se ha especializado.

Antes he insistido en señalar las diferentes escalas en los ejemplos, pero ¿por qué es tan importante hablar de los diferentes niveles del *mundo plano y pleno*? Los conceptos permiten explicar los fenómenos del mundo: podemos observar los procesos de descentralización y profesionalización del estado y no reparar nunca en ellos si no tenemos las herramientas para identificar o analizar esos procesos. Comprender los procesos administrativos es una condición necesaria para responder la pregunta que me lleva a escribir estas páginas: ¿cuáles fueron los obstáculos que tuvo el Ministerio de Obras Públicas para gestionar y controlar las obras en el país, teniendo en cuanta la urgencia de actualizar la infraestructura de la capital? Al ser un organismo del gobierno nacional, el Ministerio de Obras Públicas tiene como función principal atender un *mundo plano* de carácter nacional y lo que se relacione directamente con su *mundo pleno,* es decir con su estructura administrativa. Lo más eficiente en estos casos es atender asuntos que se relacionen directamente con el orden nacional, y que necesiten la menor delegación de funciones dentro de su propia estructura, para no crear interferencia en la traducción de los mundos y dificultar la toma de decisiones.

Cuando se crea la Dirección de Obras Municipales el Ministerio de Obras Públicas se libera de ciertas responsabilidades que no podía cumplir y que interferían con sus obligaciones nacionales. De esta forma se crea una nueva escala estatal con el fin de atender de forma efectiva las necesidades de una escala más reducida y específica, como la ciudad de Bogotá. Los siguientes pasos que dan el gobierno nacional y capitalino son pensados para

perfeccionar las funciones de la nueva entidad. Crean otras dependencias que sirven de apoyo –posteriormente fusionan algunas de estas– para la Dirección. Adicionalmente confeccionan marcos legislativos que establecen las funciones y los campos de acción de los funcionarios especializados. Me atrevería a decir, en este momento, que cada subunidad estatal crea una nueva escala del mundo *pleno* en respuesta a una escala especifica de la ciudad. Esto no significa, por supuesto, que las escalas estatales y las escalas de la ciudad se correlacionen o interactúen con perfecta armonía.

La Dirección de Obras Públicas Municipales, junto con otras entidades que apoyaron su labor, permitió que el estado pudiese especializarse en diversas áreas. Este proceso de desarrollo es continuo, razón por la que el estado debió modificar su camino para trabajar en concordancia con las necesidades de la sociedad. Un ejemplo de este tipo de modificaciones del estado puede encontrarse en 1916: el Concejo de Bogotá expide las 11 funciones básicas de la Junta de Obras Públicas. En 1917 se modifican, mediante el acuerdo 15 de 1917, estas funciones[44]. Este tipo de actualizaciones es evidencia suficiente de que el estado atiende a las interpretaciones que han hecho los concejales sobre las necesidades de la ciudad y es capaz de ajustarse a ellas. De este ejemplo se deben rescatar varias cosas: la actualización de las funciones permite que la alcaldía tenga más poder en la junta y que el alcalde sea el que llame a sesionar. Se entrevé una red institucional más fuerte al vincular a diversos actores estales que respondan a la agenda de la alcaldía respecto al mundo pleno. Gracias a los artículos 6, 7, 8 y 9 ciertas necesidades de la ciudad son priorizadas y pensadas de acuerdo con la realidad de la ciudad. Los anteriores artículos garantizan la construcción de infraestructuras públicas, como la plaza de mercado, el matadero público y la pavimentación de calles, teniendo en cuenta que Bogotá es una ciudad con clima lluvioso y suelo pantanoso. Puedo insistir en este momento que lo anterior es un ejemplo de una acción efectiva del gobierno al haber traducido y procesado las necesidades los ciudadanos. Para reforzar a idea: priorizar la construcción de un matadero es asegurarse de que las personas tengan un lugar organizado e higiénico en el que puedan conseguir alimento y que les genere confianza por ser infraestructura estatal. Obviamente priorizar públicamente las necesidades de la ciudadanía es, también, una estrategia política: por esta

[44] Acuerdo 15 de 1917, Revista Concejo Municipal

misma época la salubridad había cobrado relevancia pública en las urbes, al punto que se volvió una bandera de los discursos modernistas con el nombre de higienismo[45].

El análisis de las actualizaciones de las funciones de la Junta en 1917 muestra que los artículos están pensados con coherencia. Priorizar la pavimentación de las calles es haber escuchado la necesidad de mejorar la salubridad de la ciudad, el comercio y la movilidad. Construir un matadero y una plaza de mercado sería un despropósito completo sin vías que las conectaran con el resto de la ciudad que permita un fácil acceso y el flujo efectivo del comercio. Pavimentar es una solución higiénica: en muchas calles de Bogotá el incipiente alcantarillado iba a ras de suelo y los fluidos de lluvias y desechos eran llevados por la inclinación física por la falda de los cerros[46]. Estos rudimentarios desagües eran cunetas que iban en la mitad de la vía o a los costados y que finalizaban en las quebradas que cruzaban la ciudad o en donde no había pavimentación. Lo anterior era una razón suficiente para mantener las calles en buenas condiciones y para pavimentar nuevas vías ya que así se podría expandir el alcantarillado de la ciudad. Pavimentar las calles evitaba que aparecieran lodazales en medio de la ciudad que podían fácilmente volverse focos de infecciones.

Las demandas sociales llegan al gobierno de distintas maneras, pueden llegar de individuos o grupos organizados. Algunas de las peticiones que llegaban al gobierno eran personas de clase alta que a título personal compartían sus propuestas sobre la transformación de Bogotá. Entre octubre y diciembre de 1918 el brote de la Gripe Española en Bogotá fomentó la opinión publica frente al deficiente sistema sanitario de la ciudad y las pésimas condiciones de vivienda que tenía las clases trabajadoras. La clase obrera vivía hacinada, convivía con animales y junto a fuentes de agua sucia o estancada que ayudaban a propagar virus y bacterias. La Gripe impulsó un discurso higienista que pedía mejores condiciones de sanidad, sin embargo hacía responsables a los obreros de su fatal suerte durante la epidemia, culpándolos por vivir en lugares insalubres. Irónicamente, fue gracias a este discurso clasicista que el congreso empezó a trabajar en las exigencias de modernización de

[45] Por higienismo no solo se entiende la labor estatal de mejorar las condiciones salubres de una ciudad, también es un discurso social donde se comparan ciertos actores sociales con la suciedad y enfermedades, sobre todo actividades populares de las clases bajas. Este es un fenómeno común en las urbes desde el siglo XIX.

[46] Archivo de Bogotá, Atuesta María, *Canalización del Rio San Francisco, 2018. En:* http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/canalizacion-del-rio-san-francisco

la vivienda obrera[47]. Mientras tanto la protesta ciudadana tomaba fuerza y los trabajadores pedían garantizar las condiciones de una vida digna[48]. Parte de estas exigencias se concentraron en la inversión de proyectos de infraestructura, principalmente vivienda y alcantarillado.

Este proceso de modernización es impulsado por el estado, guiado por diferentes desafíos sociales, políticos, económicos y ecológicos. Estos desafíos pueden ser expresados de forma explícita, como la protesta obrera por una vivienda digna.. Las condiciones geográficas, ambientales y físicas de la ciudad también contribuyen en la coproducción de la misma. Las quebradas en las cordilleras que rodean la ciudad condicionaron la expansión urbana y la planeación física de la ciudad. Las inundaciones y la necesidad de conectar mejor la ciudad fueron los factores principales para canalizar estos arroyos, reconfigurando ciertas partes de la ciudad.

Las coyunturas de la época, como el brote de la Gripe Española, la Danza de los millones, y las protestas por la corrupción en los años treinta, moldearon la ciudad, y condicionaron la manera de vivir de sus habitantes y la gobernanza capitalina. La gobernanza se construye bajo la influencia de muchos aspectos sociales, bien lo describe la recopilación *Geographies of urban governance*[49]: la geografía determina la forma en la que se gobierna un espacio, la gobernanza a su vez moldea la sociedad. La gobernanza también se expresa por medio de la intervención física, Joyeeta Gupta[50] argumenta que la intervención física de un espacio es uno de los instrumentos más directos y efectivos de gobernanza. Estas intervenciones físicas son posibles con el apoyo de varios sectores y una justificación clara (como construir un matadero para que haya mayor higiene alimentaria). La forma de gobierno de una ciudad ha sido coproducida gracias a la red de actores que inciden sobre la urbe.

---

[47] El Tiempo, *Para prevenir las epidemias de mañana, 4 de noviembre 1918.*
[48] El tiempo, *Gran manifestación obrera,* 10 de noviembre de 1918.
[49] Gupta Joyeeta, Pfeffer Karin, Verrest Hebe, Ros-tonen Mirjam (ed), *Geographies or urban governance. Advance theories, methods, and practices* (Springer, 2015)

Capítulo 2.

El camino de la modernización

Ricardo Olano creó el proyecto urbanístico *Plano Bogotá Futuro* y lo impulsó en el gobierno de capital. La gestión de este proyecto inició en 1917 y fue aprobado en 1925 por el Concejo bogotano y la gobernación departamental. El producto final del *Plano Bogotá Futuro* fue un mapa de la expansión urbana que se proponía y dos escritos que justificaban el proyecto junto con datos técnicos e instrucciones para su realización. Este plan urbanístico fue olvidado y poco ha quedado de los documentos originales después de décadas de abandono. En esta sección reflexiono sobre la forma en que se gestó el *Plano Bogotá Futuro* y sobre los actores que participaron en su aprobación. Quiero enfocarme en estudiar qué ideas lo impulsaron y cuál fue su papel en la coproducción de la administración de la planeación urbana y, claro, las causas por las que el proyecto nunca vio la luz. Espero guiar la discusión sobre el Plano Bogotá Futuro en contraste con los planes urbanísticos de Karl Brunner, teniendo en cuenta que éstos se realizaron solo con una década de diferencia.

Figura 1. Tomado de *El plano Bogotá Futuro. Primer intento de modernización urbana.* Original: Revista técnica de obra públicas de Cundinamarca, 1924.

José Castro, en su artículo, *El plano Bogotá Futuro. Primer intento de modernización urbana*[51], expone cómo se ha considerado este proyecto a lo largo del tiempo, refiriéndose a un hecho anecdótico en la historia de la planificación urbana. Castro argumenta que la *modernización* no inicia en 1951 con el *Plan* Director de Le Corbusier o con *EL Plano Regulador de* Wiener y Sert en 1953. Para Castro tampoco es evidente, como muchos académicos han afirmado, que las corrientes internacionales del urbanismo llegaran en 1934 de la mano de Karl Brunner. Para el autor en 1917 ya había iniciado la modernización de Bogotá y se habían recibido las influencias internacionales, evidencia de esto es el *Plano Bogotá Futuro.*

Yo no considero que las ideas de modernización hayan llegado en 1917. Las ideas y discursos sobre la modernización ya llevaban tiempo rondando entre la elite, tal vez las ideas no estuvieran centradas en la ciudad, pero sí se pueden rastrear más atrás en el tiempo. Desde el final de la guerra de los Mil Días los distintos gobiernos colombianos se habían empeñado en difundir las ideas de la modernización y la civilización de la época. Sin embargo, muchas de estas ideas rechazaban lo autóctono y criticaban las culturas del trópico, que consideraban atrasadas, razón por la que se buscaba importar ideas europeas al país. Este fenómeno es retratado de forma precisa en el libro *Una cultura de invernadero: trópico y civilización en Colombia (1808 – 1928)*[52], en el que se estudian gobiernos como el de Marco Fidel Suarez (1918 – 1921) y Rafael Reyes (1904 – 1909) que trataron de fomentar proyectos férreos en el país para impulsar la conectividad e industria, como una forma de combatir el atraso del trópico. Estas ideas *modernistas* también incluían el pensamiento higienista y, claro, la necesidad de imitar a las ciudades europeas.

La historia de Ricardo Olano, un empresario antioqueño y académico, (1874 – 1947), permite entender un poco más el *Plano Bogotá Futuro.* Según José Castro, Olano salió del país por la Guerra de los Mil Días y estuvo en Estados Unidos unos años. Allá vio exposiciones de diferentes planos de reformas urbanas que lo inspiraron y guiaron a presentar su propio proyecto para la capital colombiana. Olano asistió a varios congresos de

---

[51] Castro, José Miguel, *El Plano Bogotá Futuro. Primer intento de modernización urbana.* Anuario colombiano de historia social y de la cultura, *vo.l 40 número 2 (Bogotá, Universidad Nacional de Colombi, 2013)*

[52] Pinzón, Felipe, *Una cultura de invernadero: Trópico y civilización de Colombia (1809 – 1928) (España, Iberoamericana, 2016)*

mejoras[53] urbanísticas en EE. UU donde vio expuestos las ideas sobre *city* planning y la *beautiful city,* ideas similares a las que aplicó el Barón de Haussmann en París: un ensanche general de calles,[54] la creación de espacio público –plazas y parques– y la construcción de edificios estatales…, hacer de la ciudad un monumento. Estas corrientes urbanísticas no nacieron en Estados Unidos, tuvieron su prueba de fuego en Francia con la Gran Reforma de París –1853 a 1870– bajo la dirección del Barón de Haussmann y Napoleón III. En Colombia, Ricardo Olano logró crear el Primer Congreso de Mejoras en 1917 en Bogotá. Ahí expuso lo que había aprendido del *city planning* y su visión de cómo tenía desarrollarse Bogotá. Además de la renovación de la ciudad existente, mostraba cómo debía expandirse y en donde se debían ubicar ciertos lugares importantes como las plazas de mercado, centros de acopio, zonas industriales y edificios estatales.

La Reforma de París, como lo argumenta David Jordan[55], no solo consistió en la demolición de casi toda la ciudad medieval y la posterior construcción de la París actual. La Reforma también fue la consolidación del estado-nación francés y la modernización administrativa estatal. Que el Barón de Haussmann fuera un burócrata de carrera y no un ingeniero o arquitecto es una muestra de esto, la ciudad se creó como símbolo del estado moderno que predicaba Napoleón III, es un reflejo de las políticas modernistas de ese gobierno. La transformación de París se dio en tres fases. La primera se centró en la remodelación de la Isla de la Cité, el antiguo centro de la ciudad que se había convertido en el corazón administrativo del país. La segunda fase fue la construcción de los grandes bulevares. En la tercera fase, se construyeron los bloques de viviendas, plazas, parques y algunos edificios culturales[56]. Con la Reforma París se convirtió en una ciudad de bulevares, que son el símbolo máximo de la eficiencia y modernidad. Como lo argumenta Jordan, estos bulevares fueron creados para conectar puntos importantes de la ciudad como el comercio, las estaciones de tren, los edificios gubernamentales y los monumentos. Estos bulevares en medio de los bloques de viviendas proyectaban la idea de la homogeneidad

[53] Congresos urbanísticos donde los participantes mostraban las obras realizadas en ciudades o los proyectos, los gobiernos también solían ir a estos eventos a mostrar los resultados de su gestión.
[54] El ensanche de una calle es ampliar la vía, pero también es crear andenes óptimos y hacer una renovación general del espacio intervenido.
[55] Jordan, David, Transforming Paris: *Life and Labor of the Baron Haussmann* (The Free Press, University of New York 2002)
[56] Jordan, David, (2002) "Transforming Paris. The Life and Labors of Baron Haussmann", The FreePress, New York

estatal y social, no sólo eran iguales por fuera: también lo eran por dentro. Los bulevares son una muestra del drástico cambio que Napoleón III quería implantar. Para construir estas vías se arrasaron barrios enteros y se borraron símbolos de la ciudad medieval y, obviamente, de la monarquía. Los Jardines de Luxemburgo fueron uno de los sitios más afectados por la construcción de dos bulevares. Esta construcción provocó una disputa con los representantes de la monarquía tradicional que veían como una afrenta la reducción de una parte importante de un símbolo de la monárquica clásica.

Figura 2 Bloques de viviendas en París. Tomada de Google Maps

Los drásticos cambios en París fueron posibles porque el estado también se estaba modernizando. Esa modernización estuvo enfocada en crear entidades que facilitaran la dirección de las obras y en la expedición de leyes. Igual que en Bogotá, para Paris fue necesario crear un marco legislativo que le diera poder de intervención al estado y creara cierto grado de legitimidad en la toma de decisiones. A pesar de que Napoleón III tenía un amplio control estatal aún tenía ciertos límites que debía superar de manera legal como las discusiones sobre propiedad privada de la tierra. Para resolver el problema de la propiedad

en 1850 se aprobó la ley 13, que trataba de expropiación estatal para el beneficio público[57]. Esta ley otorgaba poder al Barón de Haussmann de expropiar de forma rápida grandes bloques de propiedades. En Colombia también se expidieron varias de estas leyes entre 1920 y 1940 con el mismo ánimo de facilitar la renovación urbana. La Reforma de París tuvo consecuencias nefastas para Napoleón III y para Francia. Los crecientes costos de las obras, sobre todo la construcción del alcantarillado y los desagües de aguas negras, sumado al autoritarismo gradual del emperador crearon una crisis política y económica que ayudaría a ponerle fin al último gobierno monárquico francés.

En 1868 Napoleón III tuvo que democratizar más su gobierno por la inestabilidad política y la presión social de los mismos parisinos que no estaban de acuerdo con las demoliciones de sus hogares, así existiera la ley de expropiaciones, y sin recibir compensaciones reales. Esto conllevó a que La Asamblea Nacional pidiera la salida del Barón de Haussmann como prefecto de París. Se le acusaba de la crisis financiera por el derroche en las obras de la reforma. Esto dejó a Napoleón sin uno de sus hombres de confianza y las obras quedaron sin su director. La tensión política y social interna, sumada a la falta de recursos, fueron factores decisivos que influyeron en la derrota francesa frente a los prusianos en la Guerra Franco-Prusiana (1870 – 1871). Esta derrota obligó a Napoleón III a huir de la capital. El Barón de Hausmann, así como todos burócratas bonapartistas, caen en desgracia. La toma de París por el ejército prusiano terminó en la conocida Comuna de París entre marzo y mayo de 1871.

La Gran Reforma de París y las consecuencias que tuvo para el país tienen cierta reminiscencia a los casos descritos sobre Tanzania y la Unión Soviética. A pesar de las notables diferencias entre cada uno, el carácter centralista, autoritario y radical de las reformas impuestas por estos estados y sus las consecuencias sí son similares. La práctica modernista radical de estos gobiernos se enmarca en lo que James Scott define como *high modernism*[58], una versión agresiva del pensamiento modernista donde los estados no tienen en cuenta las variables sociales. El *high modernism* crea proyectos de infraestructura de alto impacto que se realizaban bajo la lógica de que por medio de la intervención urbanista se podía arreglar problemas sociales, económicos y políticos. El urbanismo era concebido

[57] Ibid.
[58] Scott, James, *Seeing like State,* 1998

como como un tipo de ciencia, razón por la que una ciudad podía ser planeada siguiendo un método que había sido exitoso en *otra* ciudad, calcando las construcciones y las expansiones sin realizar modificaciones o tener en cuenta los cambios de escalas o las condiciones de cada lugar. La creación del *Plano Bogotá Futuro* estaba influenciado con estas corrientes. Aunque no se planteaba un cambio tan drástico como el de París, Ricardo Olano sí trataba de calcar ciertas ideas estadounidenses en Bogotá, sin tener en cuenta las variables sociales y topográficas de la ciudad[59].

En 1921 Ricardo Olano logró convocar a un segundo Congreso de Mejoras Nacionales. Distintos actores de la sociedad se comenzaron a involucrar de forma activa en la planificación urbana consolidando su proyecto. La participación civil cobró más peso en las discusiones sobre el futuro de la capital en este congreso. Dos actores civiles de relevancia fueron la Sociedad Colombiana de Arquitectos y la Sociedad de Embellecimiento de Bogotá. Uno los temas debatidos en el congreso fue la creación de una escuela nacional de arquitectos bajo la supervisión de la Universidad Nacional, para formar profesionales que apoyaran la ejecución del *Plano Bogotá Futuro.* De esta forma un sector académico de la sociedad buscaba influenciar en la planeación de la ciudad y moldearla desde sus corrientes académicas. Es inevitable ver la relación entre el estado y ciertos sectores civiles que, preocupados por el futuro urbano de la ciudad, comienzan a tratar de incidir en el gobierno frente a este tema. Esta relación es importante porque los actores comienzan a validarse y legitimarse entre ellos. En este caso el estado apoya ciertas ideas planteadas como la higiene, la planeación urbana y el tipo de ciudad que proponía la academia (pues legitimaba sus proyectos legislativos y urbanos). El rol de objetividad académica era legitimar frente a la sociedad las acciones estatales. Esta validación es recíproca: la academia también se benefició de su relación con el gobierno pues la posición dominante del estado permite implantar sus ideas en la sociedad. La profesionalización del estado depende de que sus decisiones estén justificadas de manera objetiva y basadas en evidencia– muchas veces proporcionada por la academia–. Muchos de los proyectos de sociedades académicas entran dentro del radio de objetividad necesario para profesionalizar el estado y por lo tanto

[59] Como se mostrará adelante se crearon más detallados de Bogotá, pero que no tenían en cuenta la geografía de la ciudad, la consideraban completamente plana. También ignoraban el suelo pantanoso y los arroyos que cruzaban por la ciudad.

reciben legitimación. Esta relación entre estado y academia no es nueva y no se origina acá. Para esta época era común que los escasos profesionales del país se involucran en el gobierno o en las instituciones estatales. La relación entre la elite y la academia es de vieja data para ese momento, con bases cimentadas que permitían una interacción fluida entre estado y academia.

La Sociedad de Embellecimiento de Bogotá fue uno de los actores más importantes para el proyecto de Ricardo Olano. Desde el primer Congreso de Mejoras empezó a impulsar la idea frente a la alcaldía. En 1918 su actividad se intensificó por los fallidos intentos de realizar un plano oficial y comenzaron a presionar al concejo y a la gobernación para que dispusieran recursos para adelantar los estudios correspondientes. El delegado Eugenio Gómez, por el segundo congreso de mejoras, ante el gobierno presentó un proyecto de ley para el desarrollo de la ciudad. Gómez manifestaba que las leyes necesarias para el desarrollo del *Plano Bogotá futuro* se truncaban porque desfavorecían a los grandes hacendados, que poseían la tierra donde se debía expandir la ciudad[60].

Por su parte la Sociedad de Embellecimiento empezó estudios que finalizaron en 1922 sobre el *city planning* que debía hacerse en la ciudad. En ese año la Sociedad de Embellecimiento buscó que las obras en curso se fueran adaptando al Plano Bogotá Futuro. Otra acción realizada por la Sociedad de Embellecimiento fue pedir concejo al ayuntamiento de París y presentar sus hallazgos ante el Concejo de la ciudad y la opinión pública. El ayuntamiento de París aconsejó levantar un mapa topográfico de la ciudad y crear leyes que facilitaran las reformas urbanas[61].

La Sociedad Colombiana de Ingenieros fue otro actor importante, según señala José Castro, tuvo un papel principal en la legitimación del plano haciendo uso de su posicionamiento como sociedad científica. Fue la Sociedad de ingenieros la que imprimió el carácter científico al *Plano Bogotá Futuro*. La Sociedad tenía una relación de vieja data con el estado, ya que era uno de los órganos consultivos preferidos por los gobiernos y tenía miembros prestantes de la elite social, lo cual hacía que sus opiniones tuvieran peso dentro de los gobiernos. Otra función de la Sociedad de Ingenieros fue buscar la

[60] 186 de Bogotá futuro, cita en República de Colombia, segundo congreso 115.
[61] Castro, José Miguel, *El Plano Bogotá Futuro, 2013.*

profesionalización de la arquitectura, un aspecto crucial para poder realizar reformas urbanas a mediano y largo plazo. Igual que la Sociedad de Embellecimiento, la Sociedad de ingenieros recurrió al plano internacional buscando respaldo para el plan de transformación urbana. Este respaldo provenía de distintos congresos internacionales donde exponían el plan para la capital colombiana [62] buscando retroalimentación. Esta agremiación de ingenieros ayudó a impulsar la idea de que se necesitaba crear una institución académica que le permitiera al país contar con arquitectos y profesionales que dirigieran y administraran la planeación urbana desarrollando sus propias escuelas de pensamiento. Este proyecto permitiría al país independencia de profesionales extranjeros y tener una mayor capacidad técnica local.

En el segundo congreso de mejoras nacionales se celebró la promulgación de las siguientes leyes, que habían sido promovidas por los partidarios del *Plano Bogotá Futuro*[63]: en 1917 se expidieron la ley 21[64] y la ley 38 de 1918[65], con las cuales se modificaba la ley 56 de 1890 sobre expropiaciones, con lo cual se facilitó la expropiación por vía administrativa de predios si se llegaban a considerar de utilidad pública. En 1926 el Concejo de Bogotá expediría el acuerdo N°45[66] que facilitaría aún más la expropiación por vía administrativa en la capital, dándole mayor autonomía y poder al gobierno capital para realizar este procedimiento sin tener que consultar al gobierno nacional.

La participación explícita de sectores civiles es importante para el análisis de la coproducción de la planeación urbana de Bogotá. Sociedades como la de Embellecimiento de Bogotá y la de Ingenieros de Colombia tuvieron un papel importante porque por medio de sus acciones contribuyeron no sólo a la planeación de Bogotá, sino que también impulsaron la profesionalización de la arquitectura y carreras afines como la ingeniería. La demanda por parte del estado de funcionarios capacitados, sumado a los proyectos

---

[62] Castro 189
[63] Castro 186
[64] http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019401#:~:text=LEY%2021%20DE%201917&text=(octubre%2030)-,%E2%80%9Cpor%20la%20cual%20se%20reforma%20la%2056%20de%201890%20y,adiciona%20la%2045%20de%201905.%E2%80%9D&text=decreta%3A,paz%20seg%C3%BAn%20el%20art%C3%ADculo%205o.
[65] http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1593506
[66] Acuerdo 45 de 1926, Revista Concejo Municipal.

urbanísticos de la época, permitió la construcción de un discurso de modernidad urbana local. Este discurso de modernización estaba unido a la idea de identidad, que se repitió por varias décadas y quedó impresa en la cultura popular bogotana. Esta idea era que Bogotá era la Atenas Sudamericana[67] de los años veinte y treinta. Para lograr consolidar ese imaginario el estado se volcó a la modernización física de la ciudad.

Los actores estatales que también jugaron un papel importante en la producción del plano de Ricardo Olano pues eran los entes de los que dependía la aprobación del proyecto y la velocidad de su ejecución. La gobernación de Cundinamarca es un actor especialmente importante, para estos años era el responsable financiero de la realización de los estudios que el Plano requería. Castro argumenta que este episodio evidenció la falta de capacidad técnica de la gobernación y las falencias financieras de la misma. En 1920 se ordenó la adquisición de los instrumentos necesarios para realizar los estudios técnicos del Plano. Sin embargo, gracias a la ineficiencia de la gobernación estos instrumentos se compraron un año después de lo solicitado. Castro relata que la gestión de la gobernación fue deficiente en todo aspecto, retrasando inevitablemente el proyecto de Olano[68].

Castró encuentra falencias similares en el Concejo municipal, el cual era responsable de la aprobación inicial del Plano y de legislar cómo se tenía que realizar el proyecto. En 1924 la Sociedad de Embellecimiento, junto con la Sociedad de Ingenieros, entregaron un concepto final favorable junto con recomendaciones al Concejo de la ciudad. La aprobación de este concepto demoró un año. La Sociedad de Embellecimiento estuvo todo ese año presionando al Concejo para que aprobara el Plano y finalmente el 20 de octubre de 1925 el proyecto fue aprobado. El Plano fue firmado por el alcalde el 7 noviembre y la gobernación lo declaró exequible el 6 de noviembre, lo cual era el último paso para su ejecución. A pesar de los 8 años que duró el planteamiento, los estudios y los trámites administrativos este proyecto fue cayendo en el olvido después de su aprobación final sin que existiera una razón clara. El plano final y sus dos documentos explicativos se perdieron por varias décadas, cayendo en deterioro. Actualmente reposan en el museo distrital, pero no se

[67] A este tema me referiré más adelante. Por el momento, Bogotá se consideró la Atenas Sudamericana por parte de la elite del país en un intento de separarse de los prejuicios que ellos mismos tenían sobre el trópico y de emular a las capitales europeas, que eran s referente de civilización y progreso.
[68] Castro, José Miguel, *El Plano Bogotá Futuro, 2013. Pág. 189.*

conservan completas, ni hay seguridad de que lo conservado es el total de las piezas, debido a la falta de registro en la época de elaboración.

Para concluir la sección del *Plano Bogotá Futuro* discutiré los importantes cambios *que* Bogotá atravesó en las décadas de los años veinte y treinta. Como ya había mencionado antes, los proyectos de Karl Brunner fueron aceptados y puestos en marcha tan solo diez años después de que Ricardo Olano hubiera presentado su Plano de desarrollo. Quisiera trabajar con el concepto de *Arenas of Development,* desarrollado por Ulrik Jorgensen y Ole Henning[69], que Andrés Valderrama utilizó en el contexto colombiano para explicar el desarrollo de Transmilenio[70]. *Arenas of development* lo traduzco yo como *escenarios de desarrollo,* un concepto que permite analizar las diferentes variables y actores que inciden en la producción de artefactos o ideas. Jorgensen y Henning describen a los *escenarios de desarrollo* como espacios cognitivos donde los diferentes actores inciden e interactúan. Estos escenarios no son simplemente teóricos, existen materialmente y pueden ser espacios geográficos, imaginarios o una mezcla de ambos.

Un *escenario de desarrollo* puede conformarse por varios espacios geográficos y mentales donde los actores, ideas y discursos interactúan constantemente. Estos *escenarios* pueden cambiar de escala o trasladarse de sitio, los actores también pueden cambiar, salir o entrar el *escenario de desarrollo.* Jorgensen y Henning explican que, la capacidad adaptativa de su concepto permite crear marcos de discusión lo suficientemente flexibles para entender la complejidad de los fenómenos sociotécnicos sin caer en una reducción positivista o pensamiento lineal. Los autores sugieren que el uso de esta metodología resulta especialmente útil para estudiar la emergencia y estabilización de ciertos fenómenos como instituciones. Los *escenarios de desarrollo* fácilmente pueden ser estudiados desde una perspectiva histórica, puesto que la construcción de estos escenarios es constantemente influenciada por coyunturas históricas.

---

[69] Ulrik Jorgensen & Ole Henning Sorensen (1999) Arenas of Development -
A Space Populated by Actor-worlds, Artefacts, and Surprises, Technology Analysis & Strategic Management, 11:3, 409-429,

[70] Valderrama, Andres, *¿cómo producimos los sistemas de transporte urbano y la ciudad? El caso de Transmilenio y Bogotá* en Olga Restrepo Ed. Ensamblando Estados (Universidad Nacional de Colombia, 2013)

Entre la propuesta de Olano y las propuestas urbanísticas de Brunner, que examinaré a continuación, las condiciones y variables que influían sobre Bogotá habían cambiado considerablemente. Cuando se crea el Departamento de Urbanismo y llega Brunner a dirigirlo, en 1934, se presentaron cuatro condiciones nuevas y especiales que son la clave del éxito de Brunner. Una de estas condiciones fue el pago de Estados Unidos a Colombia a razón de la indemnización por la separación de Panamá. Esta deuda era de veinticinco millones de dólares (de la época) y se tenían que pagar en tres cuotas. Las tres cuotas debían ser pagadas en cinco años, entre 1923 y 1928, como lo estipuló el tratado Urrutia – Thomson. La segunda condición extraordinaria fue que el final de la Primera Guerra Mundial, en 1918, marcó el inició de la apertura de los mercados europeos y norteamericanos que estaban ávidos de materias primas. Esta apertura del mercado fue una gran oportunidad para países exportadores como Colombia, este boom económico duró cerca de una década. El tercer factor fue resultado del fenómeno de la *Danza de los Millones*[71] y la consecuente liquidez de la ciudad. Bogotá adquirió un préstamo de diez millones de dólares para ser invertidos en infraestructura[72]. El cuarto factor es el uso de la celebración de la fundación de Bogotá para mostrar el desarrollo del país y la modernidad de la capital. Por la fanfarria de la celebración el gobierno capitalino y nacional impulsaron la inversión de obras de infraestructura para reformar la ciudad con el dinero de los préstamos, los pagos de Estados Unidos y el boom de la exportación. Se esperaba que con estas obras se solucionaran diferentes problemas coyunturales de la época ligada a la industrialización de los años treinta. La creciente expansión desordenada de la ciudad, la precarización de la vivienda obrera y la creación de cinturones de miseria en la periferia preocupaban a la elite porque sentían temor de un posible estallido social[73].

Estas cuatro variables cambiaron el escenario de desarrollo de Bogotá materializando la oportunidad perfecta para aceptar las propuestas urbanísticas de Karl Brunner. Es importante decir que gracias Ricardo Olano, ya se había consolidado un marco legislativo e

---

[71] Sanchez Torres, Fabio, Bedoya Ospina, Juan Guillermo, *La Danza de los Millones, 1921 – 1931* (Bogotá, Banco de la Republica) en: http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6995/2.%20La%20danza%20de%20los%20millones%2C%201923-1931.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[72] Iriarte, Alfredo, *Breve Historia de Bogotá*, 1988

[73] Montoya, Jhon Williams, *Planificación, urbanismo y la construcción de la Bogotá Moderna. De Brunner a Le Corbusier. En Historiografía y planificación urbana en América Latina, Duque, Isabel Editora (Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2013)*

institucional que facilitara la realización de las obras de Brunner. La especialización y profesionalización del departamento administrativo de planeación de la ciudad agilizó la llegada del urbanista austriaco Karl Brunner. Brunner tiene un rol protagónico como un actor del espacio de desarrollo bogotano, sus ideas y técnicas modificaron las condiciones el escenario de la capital aumentando la capacidad técnica del gobierno capital. El sector académico también se benefició de la llegada de Karl Brunner: su llegada coincide con la fundación de la carrera de Arquitectura en la Universidad Nacional y el mismo Brunner dictó el currículum sobre urbanismo. Estas consideraciones sobre el desarrollo histórico de la administración pública de la planeación urbana en Bogotá son necesarias para comprender la importancia de la creación del Departamento de Urbanismo de Bogotá.

La recta final de la creación de la Secretaría de Obras Públicas.

Durante la planeación del proyecto de *Bogotá Futuro* se siguieron expidiendo diferentes acuerdos y leyes que fueron profundizando el andamiaje administrativo sobre la planeación urbana de la capital colombiana. Estos acuerdos y leyes anteceden la creación de la Secretaría de Obras Públicas de Bogotá –en 1926– y marcan un momento importante en la historia de la planeación urbana de Bogotá. Como ya había mencionado, en 1917 se expidió la ley 21 y en 1918 la ley 38 que modificaba la ley 56 de 1890 sobre expropiaciones, facilitando este trámite siempre y cuando se declara que un terreno era de interés público. Dos años más tarde, en 1919 por medió del acuerdo 21[74] el Concejo de la ciudad definió el personal de la Dirección de Obras Municipales y sus sueldos. Es llamativo que este acuerdo tan importante para la organización interna de la Dirección de Obras Municipales se expidiera tres años después del acuerdo que reglamentó las 11 funciones básicas de la Dirección de Obras y dos años después de la creación de la Junta de Obras Municipales. Este desorden en la reglamentación de la estructura interna de la Dirección de Obras Municipales hace parte del proceso de aprendizaje en la organización administrativa de la ciudad.

Los rubros y cargos que definió el acuerdo 21 de 1919 son importantes ya que por medio de los nombramientos se pueden evidenciar los esfuerzos de crear un cuerpo profesional y

[74] Acuerdo 21 de 1918, Reviste del Concejo Municipal.

especializado. Los rubros asignados a los salarios evidencian parte del estado financiero de esta entidad. Los cargos y sueldos se asignaron de la siguiente forma:[75]

- Un jefe de la Dirección de Obras Públicas, que será el Ingeniero Municipal, con $160 mensuales
- Un Administrador de Obras Públicas, con $120 mensuales.
- Un Ingeniero Ayudante de la Dirección, con $100 mensuales.
- Un secretario de la Dirección, con $60 mensuales.
- Dos Ingenieros Ayudantes, uno para la Empresa del Tranvía, con $150 mensuales, y otro para la Empresa del Acueducto, con $180 mensuales.
- Un Dibujante, con $50 mensuales.
- Un Interventor Habilitado, con $70 mensuales.
- Un Contabilista, con $65 mensuales
- Dos Auxiliares de la Dirección, a $45 mensuales cada uno.
- Un Inspector de cuadrillas, con $50 mensuales.
- Un Guarda del depósito de materiales, con $40 mensuales.
- Un Portero, con $30 mensuales.
- Un Escribiente, con $45 mensuales.
- Un Vigilante de carros, con $45 mensuales.
- Un Maquinista, con $50 mensuales.
- Seis Vigilantes, con $40 mensuales cada uno.
- Un Apuntador de tiempo, con $45 mensuales.
- Un Fogonero, con un jornal de $0-50
- Un Ayudante del Guarda del depósito, con $0-40 diarios.
- Además de estos empleados, habrá hasta ocho cuadrillas de trabajadores, inclusive la de picapedreros, con el siguiente personal:
- Seis Sobrestantes, a $1-30 diarios cada uno.
- Siete Maestros, a $1 diario cada uno.
- Veintiún Oficiales, a $0-70 diarios cada uno.
- Ochenta y cuatro peones, a $0-40 diarios cada uno.
- La cuadrilla de picapedreros tendrá un Sobrestante, con $1-30 diarios, y doce picapedreros, a $0-40 diarios cada uno.

[75] Régimen Legal de Bogotá D.C. Acuerdo 21 de 1919 Concejo de Bogotá, en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9726

La reorganización crea quince nuevas posiciones que se disponen por el acuerdo 5 de 1916, esto implica un aumento presupuestal de quinientos ochenta y ocho pesos mensuales para una nómina general de mil quinientos veintiocho pesos. Además del evidente aumento presupuestal y de personal también se evidencia una mayor profesionalización en la estructura al incluir un secretario para la Dirección y un escribiente. En 1922 por medio del acuerdo 40 se reglamentaron las funciones que tendría el director de la Dirección de Obras Públicas Municipales[76]. Sus labores variaban desde realizar los planos y presupuestos de las obras municipales, aprobar los planes para el tranvía y todas las entidades de servicios públicos municipales, la inspección de todas las obras de la ciudad e incluso realizar los estudios de demarcación y ensanche en la ciudad.

Cuando se crea la Dirección de Obras Públicas en 1909 el acuerdo 6 dice en su artículo 5: "*El personal de la Dirección de Obras públicas del Municipio será el siguiente: Un Ingeniero Director, con $120 oro mensuales"*[77] pero también en el primer artículo dice que, *"las obras públicas del municipio serán dirigidas por el concejo municipal"*. Esto podría pasar como una anécdota, pero en el acuerdo 5 de 1916 el artículo 1 que reglamente el personal reza: *Un Director de Obras Públicas, Jefe de la Dirección, que será el Ingeniero Municipal*[78] como si el director y jefe de la dirección fuera el mismo cargo y un año después cuando se crea la Junta de Obras Publicas se menciona que el Director de las Obras Publicas es uno de sus miembros. El acuerdo 40 de 1922 dice en su primer artículo:

> *A cargo de un Ingeniero Civil, como único responsable, que se llamará Director de Obras Públicas Municipales y que gozará de una asignación mensual $250, establécese la Dirección de Obras Públicas Municipales, de la cual dependerá todas las obras del Municipio*[79]*,*

La forma en la que está escrito el acuerdo y la especificad sobre la profesión del director hace pensar que se está presentando un cargo nuevo. Yo contemplo 3 posibilidades: la primera, que se hayan modificado las condiciones para ser director de la Dirección de Obras Públicas Municipales, por esto se pide que además de ingeniero tenga énfasis en la

[76] Acuerdo 40 de 1922, Revista del Concejo Municipal.
[77] Acuerdo 6 de 1909, Revista Concejo Municipal
[78] Acuerdo 5 de 1916, Revista Concejo Municipal
[79] Acuerdo 40 de 1922, Revista Concejo Municipal

rama civil (explicando el incremento de salario, de ciento sesenta pesos a doscientos cincuenta pesos). La segunda posibilidad es que por las desconexiones que había en el aparato administrativo, el Concejo de ese año desconociera los acuerdos anteriores que ya había descrito en esta investigación. Por último, la tercera opción es que el cargo no haya existido formalmente, que existiera un jefe de la Dirección de Obras – como dicen los acuerdos citados – y que aquel del que habla el acuerdo fuese un cargo distinto. Sin embargo, esta falta de certeza es preocupante porque el hecho de que la entidad encargada de la planeación urbana no tuviera una jefatura clara sugiere un nivel menor de organización estatal. Personalmente me inclinó más por la opción de una desconexión o error humano a la hora de redactar los acuerdos. Basándome en el resto del Acuerdo esta última opción es más probable. En el primer Artículo se establece la Dirección de Obras Públicas Municipales[80], que vendría a ser otra dependencia dentro de la Dirección de Obras Públicas Municipales y sería la encargada de su dirección. Con esta dirección se deroga el acuerdo 15 de 1917 que creaba la Junta de Obras Públicas Municipales. Además, se crean tres secciones internas a la Dirección con el fin de crear una estructura administrativa más sólida y profesional.

Estas secciones se dividieron de la siguiente forma: primera sección, de negocios generales. Segunda, de constituciones, planimetría y urbanización. Tercera, de alcantarillado pavimentación. La segunda y tercera sección estarían a cargo de un ingeniero civil y funcionarios bajo su cargo para poder realizar sus tareas. La primera sección estaría dirigida por un secretario de dirección y funcionarios enfocados a las finanzas. Con los requerimientos de ingenieros profesionales, contadores y otros empleados administrativos se ahonda en la profesionalización de la Dirección de Obras y la administración del gobierno capital. Estos nombramientos también tienen repercusiones sociales externas ya que la demanda de personal calificado por parte del estado hace que se impulsen estas carreras u oficios, como el de escribanos o ayudantes administrativos, lo cual refuerza la importancia y necesidad de contar con instituciones académicas.

Vale la pena resaltar que en la división de secciones hay una separación entre las funciones más burocráticas y de las funciones técnicas lo cual es una es producto de la

[80] Esto hace referencia a la dirección dentro de la Dirección de Obras Públicas Municipales. Es decir, la dependencia interna donde actuar el director.

profesionalización estatal. Considero que este Acuerdo es bastante importante para la historia de la organización de la administración de la planeación urbana, La Dirección de Obras Públicas Municipales queda supeditada a la Junta de Hacienda Municipal –como expresa el artículo 11– por temas de licitaciones y presupuestales. Esto permite que la Dirección presentará con más facilidad las licitaciones, presupuestos y peticiones para comprar equipos o contratar personal. Esto muestra la importancia que iba tomando la planeación urbana dentro del gobierno bogotano, al final, la financiación es una de las formas en las que el estado demuestra cuáles son sus prioridades.

El Concejo de Bogotá expidió el acuerdo 27 de 1926[81] mediante el cual se crea la Junta Consultiva de Obras Públicas Municipales. Organismo cuya función principal era ser un escenario deliberativo que prestaría apoyo al director de la Dirección de Obras Públicas Municipales. Esta junta estaba compuesta por el director, el alcalde, un ingeniero o arquitecto[82] delegado por el Concejo municipal, el personero municipal, el director de higiene y el arquitecto o ingeniero delegado por la Sociedad de Embellecimiento de Bogotá. Actores como el personero municipal, la sociedad de embellecimiento y el director de higiene habían tenido cierta participación en la planeación urbana –en el *Plano Bogotá Futuro*– pero no de forma oficial. Con la creación de esta junta se oficializa y reconoce la importancia de los planteamientos de otros sectores sociales, aunque seguían reflejando primordialmente los imaginarios e intereses de la elite bogotana.

La Sociedad de Embellecimiento de Bogotá fue creada originalmente por Tomas Cipriano de Mosquera en 1863, con la intención de mejorar las condiciones físicas de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes. De estos años no hay muchos registros y rápidamente esta sociedad cayó en el olvido. Resurge en 1917 por medió del decreto 10 expedido por el alcalde de la ciudad[83]. La Sociedad estaba conformada por ciudadanos ilustres *ad honoren* que promovían las mejoras mobiliarias en la ciudad y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. La presencia del personero municipal es importante porque la personería es una institución histórica que existe desde la colonia. Sus funciones están vinculadas con

[81] Acuerdo 27 de 1926, Revista Concejo Municipal.
[82] La carrera de arquitectura se creó en 1926 en la Universidad nacional con la creación de dicho departamento en la facultad de ingeniería.
[83] Sociedad de mejoras y ornato de Bogotá, *Reseña histórica de la sociedad de mejoras de ornato de Bogotá, en:* http://www.mejorasyornatobogota.com/nosotros/

la protección de los intereses y derechos de los habitantes, con la vigilancia de las funciones públicas relacionadas con la defensa de la salubridad, el manejo de mercados y el aseo de las calles, plazas, hospitales, cárceles y casas de beneficencia[84]. Básicamente la personería velaba porque se atendieran los intereses de los ciudadanos y se respetaran sus derechos. Su presencia en esta junta tiene importancia porque una parte importante de las obras en la ciudad iban dirigidas a mejorar la higiene de los barrios obreros, esto también explica la presencia del director de higiene.

La creación de esta junta reconoce la importancia de los sectores sociales. La Sociedad de Embellecimiento representa los intereses urbanísticos principalmente de las clases altas, aunque también debían velar por las condiciones de vida de las clases bajas. Esta sociedad ya había mostrado su interés en la planeación urbana con su activo papel en la creación del *Plano Bogotá Futuro.* La presencia de la personería muestra que al menos hay conciencia de que la planeación urbana y construcción de infraestructura incide en la vida de los ciudadanos y puede afectarla. Como podrá verse más adelante, en las obras del IV Centenario de la capital concentró sus esfuerzos en los barrios obreros y la mejora de las condiciones salubres de la ciudad. Esto afectaba a las clases bajas de diferentes maneras. Por esto la participación de la personería y del director de higiene en el debate sobre la planeación de Bogotá es importante. A pesar de que se incluían más a estos actores, el gobierno siempre ponía un límite para que no llegaran a interferir con la autonomía de sus decisiones. El alcalde era el encargado de citar y presidir las juntas. Aunque la junta podía objetar la ejecución de ciertas obras, las decisiones debían aprobarse por votación unánime, lo cual protegía los intereses del gobierno local.

Otros aspectos interesantes de esta junta es que podía emitir conceptos sobre las obras propuestas por la Dirección de Obras Públicas Municipales incluso si ya estaban en marcha. Prestaban servicios de asesoría técnica y legal a solicitud del gobierno. En el artículo 5 del Acuerdo se establece la voz, aunque no el voto, de los delegados de las juntas de mejora de los diferentes barrios autorizadas por el alcalde cuando el tema a discutir les concerniera. El hecho de que se otorgue voz a estos delegados, y que no se exija alguna preparación

[84] Archivo de Bogotá, en: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/sites/default/files/fondo_documental/2.%20Guia%20Personeria%20de%20Bogota.pdf

profesional, proporciona un espacio de participación para que los ciudadanos expresen sus ideas acerca de la intervención urbana. Algo que es importante recalcar es que así esta junta hubiera creado espacio deliberativo seguía manteniendo ciertas restricciones para que el espíritu "objetivo y científico" de la planeación urbana municipal se mantuviera.

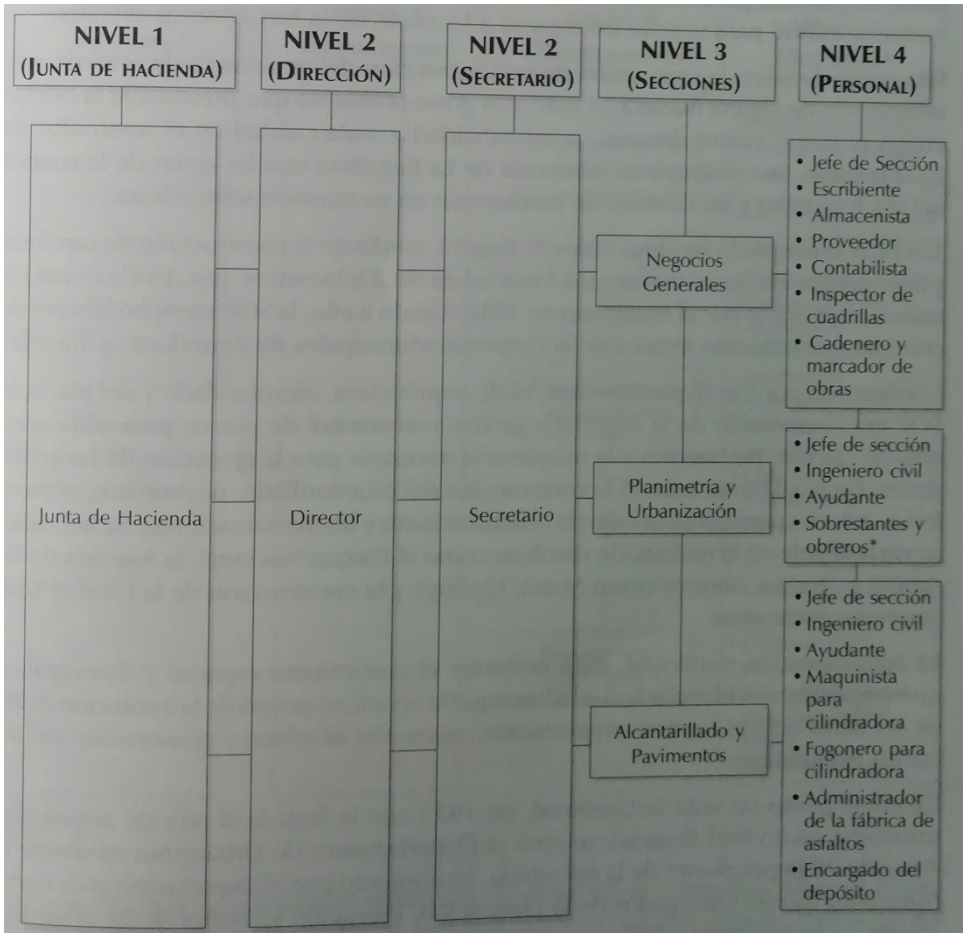

Figura3. Organización 1922. Tomado de Núñez Cetina, Saydi, 2006, *Historia institucional de la secretaria obras públicas de Bogotá*, pag 35

El periodo de 1905 a 1926 es relevante para la coproducción de la planeación urbana de Bogotá, la profesionalización de la administración y posterior creación del Departamento de Urbanismo. En este periodo de veinte años se inició y consolidó la estructura administrativa necesaria para que el gobierno local pudiera planear de forma ordenada la ciudad. Este proceso tiene tres componentes principales: la descentralización de la planeación urbana, el surgimiento de un discurso modernista y, finalmente, la transformación Bogotá. Las ideas basadas en el higienismo y modernismo se vieron

reflejadas en la estructura administrativa de la Dirección de Obras Públicas Municipales. El discurso de modernización urbana se fue consolidando desde distintos sectores sociales y usó diferentes coyunturas para afianzarse. Este discurso no era simétrico socialmente, se enunciaba desde las élites que así expresaban cómo pensaban debía ser la ciudad.

La intervención de una ciudad es siempre doble, las actualizaciones físicas tienen un componente de regulación social. Se buscaba cambiar la forma de vida de las clases populares, reformando o demoliendo sus barrios y trasladándolos a otros construidos desde ideas modernistas. Cuando se hacían las obras de canalización y saneamiento de ríos, se relacionaba enfermedad y suciedad con las clases bajas, culpándoles de las estas y de la contaminación. Un ejemplo de esto es el brote de Gripa Española en la ciudad, donde se culpó a los más pobres por la propagación de la enfermedad al ser la población más afectada. Este caso lo trataré más adelante.

La historia oficial sobre la planeación de Bogotá coincide en la importancia de este periodo y sus falencias. Saydi Núñez[85] y Álvaro Suárez[86] concluyen que, a pesar del avance en la modernización del estado, no había una política de planeación estable. Los diferentes proyectos y obras que se hicieron quedaron desconectados y no se logró intervenir la ciudad de manera integral. Estas brechas en la administración reflejan la falta de gobernanza del estado sobre la ciudad y las entidades del gobierno. Gupta, Verrest y Jaffe[87] recalcan que un aspecto imprescindible para lograr una gobernanza efectiva es lograr coordinar los diferentes actores estatales y privados para alcanzar metas comunes. Esto, sin embargo, no sucedió en estos veinte años de forma completa. Sería un error decir que fue un periodo perdido. Incluso con las falencias de planeación en estos veinte años el gobierno local creó todo un andamiaje institucional para reglamentar la planeación urbana casi desde cero en la capital. Este proceso de aprendizaje, en un país altamente centralizado, con una historia de violencia política que afectó de gran forma la institucionalidad del estado, no fue fácil. Además, el gobierno nacional –y por ende los gobiernos locales– estaba en un constante déficit económico, lo cual limitaba mucho la inversión en infraestructura pública.

---

[85] Núñez Cetina, Saydi, 2006, *Historia institucional de la secretaria obras públicas de Bogotá*
[86] Suárez, Álvaro *Bogotá, Obra Pública, 1999*
[87] Gupta Joyeeta, Verrest Hebe, Rivke, Jafe, Theorizing *governance, en: Geographies of urban governance. Advance theories, methods, and practices* (Springer, 2015) Pag 27

Por último, decidí dividir la historia de la planeación urbana de Bogotá en dos momentos: antes y después de la Secretaría de Obras Públicas. La decisión depende por completo de las diferentes condiciones en cada periodo. La Dirección de Obras Públicas Municipales se creó y funcionó en un periodo donde los recursos públicos fueron escasos provocando los tropiezos propios de un proceso de aprendizaje de tal magnitud. No obstante, en este periodo se construyó un aparato institucional y administrativo que fue de gran utilidad desde finales de los veinte y en los años treinta. Cuando se crea la Secretaría de Obras Públicas en 1926 el contexto político, social y económico del país ha cambiado. Estos cambios, que ya he mencionado antes, permitieron que se hiciera una importante inversión en infraestructura pública y en la planeación urbana en un periodo de tiempo corto. Esta inversión no hubiera sido posible sin las dos décadas de aprendizaje estatal que permiten al gobierno bogotano pensar la planificación urbana de la capital.

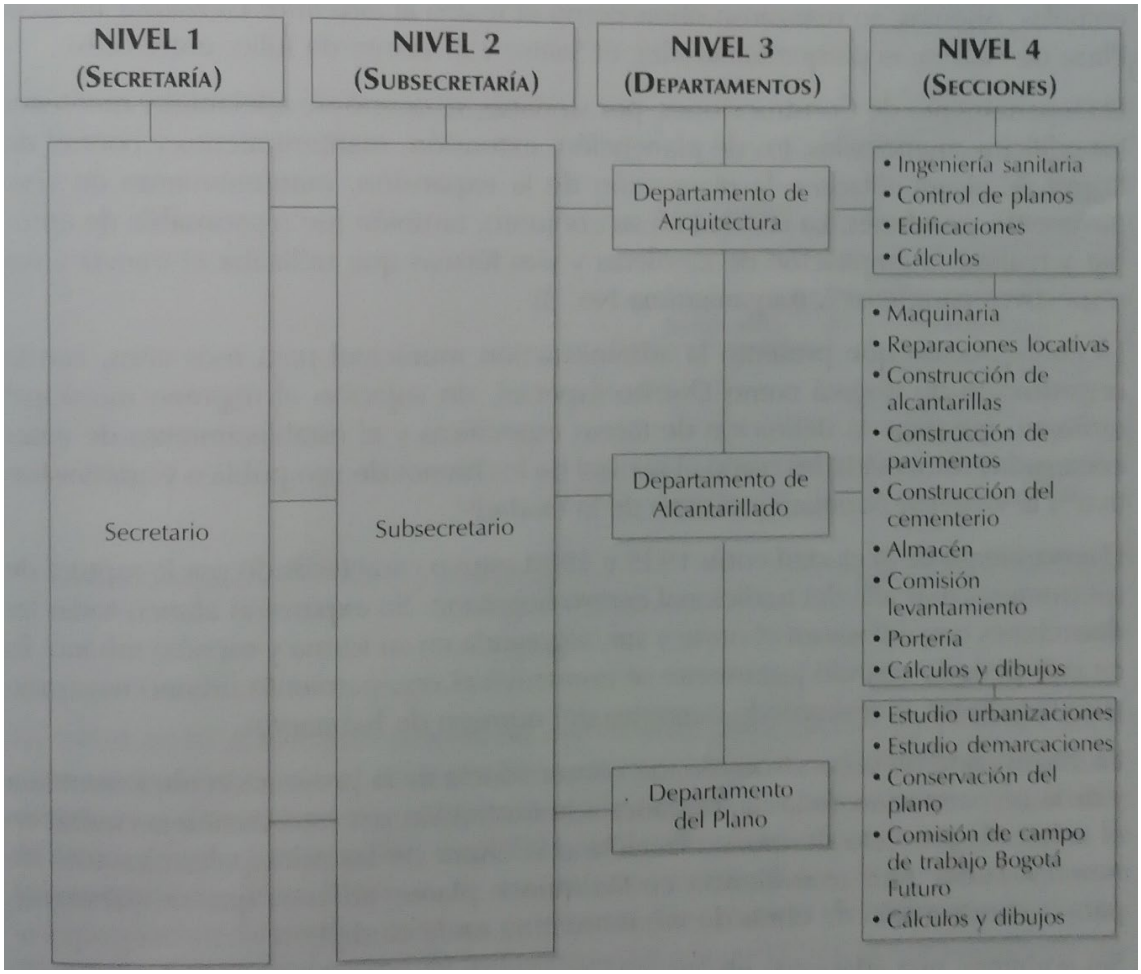

Figura 4. Organización 1926. Núñez Cetina, Saydi, 2006, *Historia institucional de la secretaria obras públicas de Bogotá*, pag 37

La creación de Departamento de Urbanismo de Bogotá

El 29 de noviembre de 1926 el gobierno expide la ley 72[88] que versa *sobre facultades al municipio de Bogotá.* Esta ley tuvo gran impactó en la planeación urbana de la capital y, a nivel nacional, profundizó de forma importante la descentralización administrativa y afianzó la autonomía del gobierno bogotano. Está ley disipó importantes barreras que limitaban la maniobrabilidad de la alcaldía y el concejo capitalino. En el primer artículo, se nombra al alcalde como jefe superior de la policía, supeditando la fuerza pública y su director al mandato del alcalde. En el artículo 2 se faculta al alcalde para nombrar y remover de forma libre a los funcionarios de la administración municipal y hacer los cambios que considere necesarios en cada rama administrativa. El artículo 3 decreta que el alcalde tendrá un secretario de gobierno, uno de hacienda y uno de obras públicas.

Estos tres primeros artículos exhiben las prioridades del gobierno nacional y local, marcando el inicio de ciertos cambios en el gobierno bogotano que confieren la estructura básica de gobierno que conocemos hoy. El hecho de que el alcalde se convierta en la cabeza de la policía municipal le otorga el control sobre el orden público y social. Este es un instrumento de gobernanza importante, hace que el cuerpo ejecutivo de la ciudad ejerza el poder coercitivo en el municipio. Esto es fundamental para mantener control sobre la ciudad, puesto que por medio de la coerción se pueden impulsar proyectos, como la relocalización de barrios y facilitar las expropiaciones administrativas. Lo anterior determina la importancia del control de la fuerza pública como un instrumento de gran relevancia en la gobernanza.

Los artículos 2 y 3 profieren mayor autonomía de gobierno a la capital. El más beneficiado gracias a esta ley es el alcalde, quien obtiene mayor control sobre la estructura administrativa del municipio. El tercer articulo pone de manifiesto cuáles eran las ramas de gobierno que se consideraban más importantes en el gobierno nacional y local: la secretaría de gobierno, la hacienda y la de obras públicas. Esto es un reflejo importante de cómo el estado concibe la ciudad. La secretaría de gobierno mantiene el control social, hacienda

[8888] Sistema Único de Función Normativa, Ley 72 de 1926, en: http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1621191

maneja las finanzas y la secretaría de obras desarrolla la infraestructura de la ciudad. y la de obras cumple un rol particular. Es importante recordar que antes de la Secretaría de Obras Públicas, la Dirección de Obras Públicas Municipales estuvo bajo el control de la Junta de Hacienda. La realización de obras públicas era uno de los rubros en los que más se invertía dinero y debía tener un mayor control fiscal. Igualmente, la falta de financiación representaba atraso para la ciudad y truncaba los proyectos modernistas.

Para que las obras avanzaran era necesario una secretaría de hacienda que centralizara el control fiscal del municipio. El control fiscal no era suficiente, la Secretaría de Gobierno se encargaba de impulsar las obras frente al Concejo. Conjuntamente, alcaldía y policía hacían uso de instrumentos coercitivos para garantizar que los proyectos se pudieran realizar. En el marco del IV Centenario de Bogotá varias obras de ensanche, construcción de barrios o desalojos –como el del Paseo Bolívar– generaban incomodidades sociales por las demoliciones y expropiaciones que se debían hacer. Razón por la cual tener el control de los instrumentos de coerción era importante para garantizar que las obras se desarrollaran rápidamente. Los medios de coerción no solo consistían en la capacidad de la fuerza bruta, también se usaban recursos monetarios para general control social, como por ejemplo los cobros de valorización, intereses de mora y expropiación administrativa.

La ley 72 de 1926 también da un salto importante en la autonomía fiscal de Bogotá. El artículo 4 permite al alcalde contratar hasta por un máximo de 1000 pesos de forma directa. Los artículos 6 y 7 permiten al Concejo expedir los impuestos que considere necesarios, la recaudación libre de rentas y realizar controles fiscales por medio de acuerdos municipales. El artículo 9 da mayor autonomía al Concejo frente a la gobernación de Cundinamarca, la cual había sido una limitante a la hora de legislar. Los acuerdos 11, 12 y 13 reglamentan que la gobernación solo podrá oponerse a la expedición de acuerdos si estos violan leyes nacionales o la constitución. A pesar de que el gobierno nacional otorgó mayor autonomía fiscal y legislativa al Concejo bogotano, se aseguró de limitar sus funciones para que no chocaran con el orden nacional. Esto hace que la escala estatal bogotana siga estando supeditada a la escala regional – a gobernación – y la escala nacional. Por último, el artículo 19 de la ley establece que las disposiciones creadas para Bogotá también regirán para todos los municipios con más de 50 mil habitantes.

Dos meses antes de la promulgación de la ley 72 de 1926, en septiembre, se expide la ley 12 de 1926[89], otra ley de carácter nacional que influía en la planificación local de los municipios y que contenía una legislación enfocada en Bogotá. Esta ley *Sobre enseñanzas de la higiene, saneamiento de los puertos marítimos, fluviales y terrestres y de las principales ciudades de la república*[90], daba la normativa para mantener, organizar y promover la higiene y salubridad en las ciudades colombianas. En el artículo 1 se hace énfasis en la importancia de la higiene en todos los estamentos educativos. El tercer artículo declara de suprema necesidad las medidas higiénicas en todos los puertos fluviales –Buenaventura, Tumaco, Cartagena, Puerto Colombia, Santa Marta, Riohacha y Tolú, los puertos fluviales de Barranquilla, Puerto Wilches, Puerto Berrio y La Dorada, de Barbacoas, de Quibdó y de Guapi– y puertos los terrestres –Ipiales y Cúcuta-. El artículo 4 dispone que el gobierno nacional y el Director Nacional de Higiene crearan un plan especial para *para sanear, en el menor tiempo posible, las principales ciudades de la República, especialmente dotándolas de aguas potables abundantes, alcantarillado, canalizaciones y pavimentaciones adecuadas y saneamiento de las habitaciones*[91]. Este artículo también autoriza al gobierno para contratar una comisión técnica extranjera que realice los planos de las obras en caso de que sea necesario.

Estos primeros cuatro artículos evidencian diversos aspectos. Por ejemplo, que el debate sobre la higiene ya hacía parte del discurso estatal a nivel nacional, donde se prioriza el sector educativo, comercial y las grandes urbes. El artículo 4 deja ver la urgencia que hay en las ciudades de crear sistemas de acueducto y alcantarillado, la incapacidad técnica y profesional en Colombia para realizar los estudios y obras necesarias, razón por lo cual se avala el uso de instrumentos extranjeros. El aval del gobierno nacional para contratar ayuda extranjera corresponde al imaginario de que el desarrollo debía importarse de lugares *civilizados*, como Europa o Estados Unidos. La higiene y la planeación urbana tienen una relación muy fuerte en esta época, se retroalimentan y comparten buena parte de los espacios de discusión y planeación.

---

[89] Ley 12 de 1926, Sistema único de información normativa, *Sobre enseñanzas de la higiene, saneamiento de los puertos marítimos, fluviales y terrestres y de las principales ciudades de la república,* En: http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1568030
[90] Ibid.
[91] Ibid.

Los discursos higienistas y de modernización urbana son complementarios y logran contenerse en sí mismo dependiendo de su lugar de enunciación. La salubridad está en el centro de la planeación urbana para estos años y la necesidad de tener espacios higiénicos era uno de los principales argumentos para avanzar en la modernización de las urbes. Al final, pocos discursos son tan efectivos como el de salud pública y pocos métodos son tan contundentes como la demolición y construcción de espacios, que promueven y prohíben ciertos comportamientos. Un ejemplo conocido de esto es la prohibición de las chicherías y la persecución a este tipo de establecimientos. Cuando se *sanea* el Paseo Bolívar y se canalizan los Ríos San Francisco y San Agustín se aprovecha para cerrar esos lugares, vinculándolos como agentes de infecciones y promovedores de conductas antihigiénicas[92].

Volviendo a la ley 12 de 1926, desde el artículo 5 la ley se empieza a enfocar en la capital colombiana. Este artículo reglamenta que el gobierno nacional fundará en Bogotá el Instituto Nacional de Higiene, cuya función será formar el personal necesario para llevar a cabo las funciones relacionadas con la sanidad pública. El sexto artículo es sobre la subvención de seiscientos pesos anuales que el gobierno nacional destinara a la ciudad de Bogotá. La subvención será administrada por una junta conformada por el Ministro de Obras Públicas, la Gobernación de Cundinamarca, el alcalde de Bogotá, la junta de Saneamiento y la Sociedad de Embellecimiento de Bogotá. El mismo artículo aclara que la totalidad de la subvención debe ser invertida en la pavimentación y alcantarillado de la capital.

Bajo esta misma línea legislativa, el Concejo bogotano expidió el acuerdo 25 de 1928[93] donde se dan lineamientos sobre la pavimentación, alcantarillado y saneamiento de la ciudad. En este acuerdo "*considerando: que el ramo de higiene es uno de los que más atención y cuidado reclama de parte del municipio"*[94] el concejo decreta que se deben llevar a cabo las disposiciones de la ley 12 de 1926[95] y que la Secretaría de Obras Públicas

---

[92] Archivo de Bogotá, *Recordando el paseo Bolívar, en:* http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/paseo-bol%C3%ADvar
Archivo de Bogotá, *Canalización del Rio San Francisco,* en: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/canalizacion-del-rio-san-francisco
[93] Acuerdo 25 de 1928, Revista Concejo Municipal.
[94] Ibid.
[95] Ley 12 de 1926, Sistema único de información normativa, En: http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1568030

es la encargada de llevar la tarea y de realizar los proyectos de infraestructura que sean necesarios. De esta forma, la escala local del gobierno bogotano atiende las directrices de la escala nacional y lo logra con recursos de orden nacional. Es así como, las escalas interactúan para llevar a cabo los proyectos por medio de la gobernanza en diferentes niveles. El gobierno nacional posee unos instrumentos de gobernanza más amplios que los gobiernos locales y que tienen mayor peso. En los instrumentos de gobernanza no solo existe la coerción, también hay instrumentos que incentivan ciertas acciones[96]. En este caso el gobierno nacional, desde una escala superior y con mayor poder es capaz de usar incentivos de recursos adicionales de forma específica.

Ese mismo año el Concejo bogotano siguió legislando para armonizar la política de desarrollo urbano y lograr superar la histórica desconexión entre instituciones. En un posible acto de reflexión. y siendo conscientes de los fallos para implementar una administración de la planeación urbana, el Concejo expide el acuerdo 66 de 1928[97] con el cual se crea la Sociedad de Arquitectura y Ornato, diferente a la Sociedad de Embellecimiento de Bogotá. Esta sociedad se crea bajos las siguientes consideraciones:

1. Que el desarrollo de la ciudad debe consultar no solamente un ordenado plan de ingeniería urbana sino también uno que contemple la mayor estética y armonía de las construcciones, monumentos, etc.;
2. Que en los estudios de Bogotá futuro solamente se han consultado el desarrollo de la ciudad desde el punto de visa del alineamiento general de las calles, localización de plazas, mercados, etc.;
3. Que las edificaciones que se hacen en la actualidad no están sometidas a una orientación que procure una armonía arquitectónica y una fisonomía propia a la ciudad; y
4. Que por falta de estos antecedentes y orientaciones no existe ninguna vinculación de propósitos entre los profesionales y la Secretaría de Obras públicas[98]

Estas consideraciones retratan el espíritu reflexivo del Concejo. El primer punto es una consideración sobre la creciente preocupación por la estética urbana debido a la cantidad de obras en marcha. La estética y arquitectura en una ciudad es un elemento importante en las renovaciones urbanísticas, recordemos el caso de la Reforma de París. Los bulevares,

[96] Gupta Joyeeta, Pefffer Karin, Verrest Hebe, Ros-tonen Mirjam, *Geographies of urban governance. Advance theories, methods and practices* (Springer, 2015) Pag 109.

[97] Acuerdo 66 de 1928, Revista Concejo Municipal.
[98] Ibid.

monumentos, los bloques residenciales y los edificios públicos son un reflejo de los debates, discursos y actores de la época, la estética y arquitectura de estos son la expresión del momento histórico. Por esto, Haussmann buscó reflejar la solidez del estado napoleónico por medio de la homogenización de la arquitectura monumentalista y eficiente, para que la ciudad fuera la cara del proyecto de estado-nación de Napoleón III. Los puntos 1, 2 y 3 llaman la atención sobre este aspecto, a pesar de los avances en ingeniería y en las obras de la ciudad no hay una "*armonía arquitectónica y fisionomía propia de la ciudad"*[99]. La importancia que se le da a lo anterior se puede entender como la búsqueda de una identidad propia, carácter fundamental los discursos que se manejaban desde el modernismo. En Bogotá las ansías de encontrar su identidad se volvió en el deseo de uniformar a Bogotá como la Atenas sudamericana. Shelia Jasanoff dice que la creación de identidad es uno de los focos de interés en la investigación desde la coproducción. Jasanoff argumenta que la identidad es una de las formas por las cuales se crea y mantiene el orden social. La identidad, o las identidades, juegan un rol importante en la sociedad puesto que crean sentimientos de comunidad que se reflejan y apoyan en productos físicos como la arquitectura[100].

La cuarta consideración del acuerdo responde a la desconexión que había entorno a la planificación urbana de Bogotá. Con la mención de la falta de *conexión entre los profesionales y la Secretaría de Obras Públicas,* se ve que las brechas no sólo eran institucionales, sino que la Secretaría de Obras Públicas aún no había podido establecer una relación estable con sectores académicos y profesionales que, se veían interpelados en la planeación de Bogotá. Hay que tener en cuenta que ya se habían hecho avances y acercamientos importantes que se han mostrado en acuerdos anteriores. El punto 6 lista a los miembros de la Sociedad de Arquitectura y Ornato, estos eran: el alcalde, el secretario de obras, el rector de la Facultad Nacional de Matemáticas e Ingenierías, el rector de la Escuela Nacional de Bellas Artes, el director de higiene municipal. El resto del personal debía ser ingenieros, arquitectos o renombrados artistas. Sus miembros resaltan, una vez más, el papel central que está teniendo la sanidad pública y la necesidad de integrar a la academia en la planeación de la ciudad. A pesar de que el acuerdo denuncia la desconexión

[99] Ibid.
[100] Shelia, Jasanoff, *Ordering Knowledge, ordering society,* en *States of knowledge,* 2004.

entre entidades, el mismo Concejo termina creando una sociedad que tiene el mismo fin: miembros muy parecidos y funciones similares a la Sociedad de Embellecimiento de Bogotá. De esta forma, el Concejo termina dando una muestra de los cortos circuitos que hay a la hora de legislar en temas relacionados a la planeación urbana.

El último acuerdo que me parece relevante estudiar que sucede antes de la creación del Departamento de Urbanismo, es el 59 de 1932[101]. Por medio de este acuerdo se crea el Departamento de desarrollo del Plano[102] dentro de la Secretaría de Obras Públicas. De esta forma la Secretaría de Obras quedaba conformada por tres departamentos: el de arquitectura, de alcantarillado y el del plano. Cada departamento tenía sus funciones específicas que se complementaban. El de arquitectura se enfocaba en la sanidad y control de los planos de obras. El de alcantarillado en la construcción y mantenimiento de las alcantarillas, junto con la pavimentación de las calles. El estudio de las urbanizaciones, trabajo de campo, cálculos y dibujo estaban a cargo del Departamento del Plano. Estos tres departamentos, como sus funciones, muestran las prioridades de la Secretaría de Obras y el gobierno bogotano: la higiene pública, el desarrollo de un plan urbanístico y tratar de controlar las construcciones que se estuvieran realizando, lo cual no fue posible en las décadas siguientes.

El 11 de agosto de 1933 el Concejo de Bogotá expidió el acuerdo número 28 mediante el cual se crea el Departamento de Urbanismo de la capital, dando un paso fundamental en la planeación urbana de la ciudad. El segundo artículo reglamenta las funciones de este departamento:

> *El Departamento de Urbanismo estará encargado del planeamiento de la ciudad futura, del estudio de la legislación que reglamente las urbanizaciones y facilite la apertura y ensanche de las vías urbanas y, en general, de todos los problemas de urbanismos relacionados con el desarrollo de Bogotá.*[103]

---

[101] Este acuerdo sólo fue posible encontrarlo referenciado en el acuerdo 28 de 1933. La cuarentena por la pandemia del Covid – 19 interrumpió la consulta directa de fuentes primarias y en la web sólo están los acuerdos considerados más importantes

[102] En la mayoría de las fuentes primarias aparece como Departamento del Plano

[103] Acuerdo 28 de 1933, Régimen legal de Bogotá, en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2067

El tercer artículo reglamenta las condiciones que debía cumplir el futuro jefe de este departamento: "*Facúltase al señor Alcalde para contratar los servicios de un técnico urbanista europeo que haya proyectado el plano de algunas ciudades suramericanas de más de trescientos mil habitantes".* Requisitos que fueron pensados específicamente para Karl Brunner, puesto que algunos de sus trabajos habían sido en Chile y ya estaba familiarizado con el contexto sudamericano. En este mismo acuerdo el departamento del plano pasa a ser una dependencia de apoyo del Departamento de Urbanismo. La contratación de Karl Brunner se legaliza por medio del acuerdo 42 de 1933 [104] y se reglamentan sus obligaciones. Algo que vale la pena mencionar es que en este acuerdo y en posteriores documentos se refieren al urbanista austriaco como Profesor Brunner o Doctor Karl Brunner. Esto es importante porque son títulos académicos preciados en la época que pocas personas ostentaban y muestran el carácter científico y académico que se le daba al cargo. Brunner tenía que cumplir las siguientes tareas:

El profesor Brunner, y en su nombre el suscrito, Francisco J. Díaz, se compromete para con el Municipio a organizar y dirigir el Departamento de Urbanismo de la Secretaría de Obras públicas municipales, creado por el Acuerdo número 28 del presente año, dictado por el honorable Concejo de la ciudad. En desarrollo de esta estipulación, el profesor Brunner contrae principalmente las obligaciones que se enumeran en seguida:

a. Presentar a la Secretaría de Obras públicas, en los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la fecha en que se encargue en Bogotá de la Dirección del Departamento de Urbanismo, el programa de labores que debe realizar este Departamento durante el término del presente contrato, en el cual se considerarán especialmente los siguientes puntos: Planeamiento general de la ciudad de Bogotá, que se refiera a la corrección de la parte existente y a su desarrollo futuro; estudio de la legislación que debe dictarse para facilitar la realización económico de dicho planeamiento, el cual comprenderá, además de los planos y proyectos e informes de carácter técnico, la reglamentación de las urbanizaciones y edificaciones, la limitación del perímetro urbanizable y de la densidad de población; la determinación de las zonas industriales, comerciales, residenciales, etc., en cuanto esto fuere posible; el fomento de la construcción de habitaciones baratas y de la formación de barrios obreros, y de todos los demás puntos que deban estudiarse en concepto del profesor Brunner y del Secretario de Obras públicas.
b. Presentar a la Secretaría de Obras públicas el proyecto de organización del Departamento de Urbanismo, fijando el personal que debe integrarlo y las funciones correspondientes. Es entendido que los nombramientos que haga la Alcaldía, de dicho personal, recaerán exclusivamente en ciudadanos colombianos, conforme a lo ordenado por el Acuerdo número 28 del corriente año ya citado.
c. Indicar a la Secretaría de Obras públicas los datos que deban suministrar al Departamento de Urbanismo las demás oficinas municipales y el orden en que deban hacerlo, y

[104] Acuerdo 24 de 1933, Régimen legal de Bogotá, en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9727&dt=S

d. Dedicar diariamente a la organización y dirección del Departamento de Urbanismo, durante el término del presente contrato, las mismas horas que fija la Alcaldía para los jefes de los demás Departamentos técnicos de la Secretaría de Obras públicas.

Estos cuatros puntos muestran que Brunner no solo tendría una función académica en la planeación de la ciudad, también fungía un rol burocrático dentro de la Secretaría de Obras Públicas como jefe de departamento. En el punto A, se le encara a Brunner la planeación futura de la ciudad y la *corrección* de la urbe existente. Esto demuestra conciencia sobre dos cosas: primero, el crecimiento sin control de gran parte de la capital colombiana y, segundo, que no era posible planificar el futuro de la ciudad sin tener en cuenta las partes existentes. En ese apartado también se autoriza a Brunner para que presente un estudio sobre la legislación necesaria para hacer económicamente viable los proyectos urbanísticos. También se le adjudica la potestad de hacer los estudios sobre la densidad poblacional, el límite urbanizable de la ciudad y la demarcación del uso del suelo – comercial, industrial, residencial–. En caso de necesidad, Brunner también podía presentar un plan para fomentar la construcción de vivienda obrera barata. Todas estas propuestas serían estudiadas conjuntamente por el Secretario de Obras Públicas y Karl Brunner.

El punto B, por otro lado, presenta el proyecto sobre la organización del Departamento de Urbanismo, las funciones y sus funcionarios. Se hace la aclaración de que la totalidad de los funcionarios del departamento –menos Brunner– deben ser personas nacionales colombianos. El punto C recalca el peso académico que tenía Brunner. Este apartado indica que Brunner debía facilitar a la Secretaría de Obras Públicas los estudios y datos que le debían proporcionar al Departamento de Urbanismo. En este punto es posible afirmar que Karl Brunner tenía los recursos de la Secretaría de Obras Públicas estaban a su entera disposición.

Después de casi dos décadas de constantes cambios en su administración, el gobierno bogotano reconoce la importancia de crear una dependencia exclusiva para la planeación urbana. La llegada de Brunner a cargo de la planeación urbana de la ciudad es el cumplimiento del deseo de tener un funcionario altamente calificado que dirigiera el urbanismo en la capital. Adicionalmente, el hecho de que Brunner fuese europeo corresponde con el pensamiento de la época, que tenía como modelo las corrientes europeas

y que idealizaba a Europa como un referente de desarrollo y civilización. En *Una cultura de invernadero*[105], Felipe Pinzón narra cómo los gobiernos colombianos de inicios del siglo XX veían en Europa un modelo para controlar el *salvajismo* y el atraso en el desarrollo causada por la accidentada geografía y naturaleza colombiana[106]. La llegada de Brunner no significó el fin del aprendizaje estatal. La expedición de acuerdos continuó, pero la legislación sobre planeación tenía un rumbo fijo y las normas se construían desde las necesidades del Departamento de Urbanismo. En 1934, por ejemplo, se expidió el acuerdo 48[107]que reglamentaba las urbanizaciones en la ciudad. Este fue el primer acuerdo que fue aprobado bajo las directrices de Karl Brunner. En este acuerdo se determina que el 35% de las zonas verdes debían ser cedidas para el uso público. La cesión de estos espacios aplicaba tanto para las obras privadas com0 para las públicas, beneficiando a la ciudad puesto que se empezaba a configurar un espacio público más ordenado. Este acuerdo también reglamentaba la tramitación de permisos, aprobación de planos y licencias de construcción, que debían cumplir los requerimientos urbanísticos y arquitectónicos convenido entre Brunner y la Secretaría de Obras.

En 1935 la ciudad daría otro gran paso en la planificación urbana: el Concejo aprueba el acuerdo doceavo "*sobre la celebración del IV Centenario de la fundación de Bogotá"*[108]. Gracias al dinero que había en las arcas públicas y el préstamo de diez millones de dólares, el flujo de capital por la *danza de los millones* y los remanentes del pago del acuerdo Thomson-Urrutia, permitieron que la ciudad se embarcara en un ambicioso plan de infraestructura pública. El primer proyecto que se menciona es el saneamiento del Paseo Bolívar (sobre el cual profundizare más adelante). Este proyecto implica la compra de tierras para trasladar a los habitantes de sus viviendas *malsanas.* El barrio al que refiere este proyecto es el Centenario: un barrio que reflejará la visión urbanística de Brunner. El director ordena la construcción del alcantarillado y de un buen número de escuelas públicas. Para Brunner, los ámbitos de la recreación y el deporte son importantes, se

[105]Pinzón, Felipe, *Una cultura de invernadero: Trópico y civilización en Colombia (1809 – 1928), 2016.*
[106] Sobre todo, me quiero referir al ejemplo que hace Pinzón sobre que los políticos colombianos veían que los europeos habían logrado dominar el trópico al ser capaces de llevar plantas y el clima característico a sus invernaderos en ciudades de ese continente.
[107] Acuerdo 49 de 1934, Revista Concejo Municipal
[108] ¿Cómo se recuerda la fundación de Bogotá?, Archivo de Bogotá, en: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/como-se-recuerda-la-fundacion-la-ciudad

especifica la construcción de 4 escenarios deportivos, que debían ser ubicados cerca de barrios obreros y un estadio adecuado para celebrar los certámenes olímpicos. Este estadio es el actual estadio de la Universidad Nacional, donde se realizaron los juegos Bolivarianos de 1938. Construir los centros de deporte cerca de los barrios obreros obedece a la idea de que el deporte evitaba que las clases bajas usaran su tiempo libre en vicios como la chicha. Se creía, además, que la práctica deportiva al aire libre permeaba a las personas de cultura.

Bajo el mismo pensamiento higienista de la época se ordenaron diferentes obras como la construcción de una moderna planta pasteurizadora de leche que era un producto consumido por el grueso de la población. También se exigió el ensanche y la regularización de las vías de la capital como parte del proyecto pionero de Brunner en Bogotá: el Plan Vial. Se ordenó la construcción del Palacio Municipal con el ánimo de que se convirtiera en un símbolo de modernidad en la ciudad y de su gobierno. Se encargó la construcción de un monumento para homenajear a los fundadores de Bogotá, reforzando la idea de la importancia de los monumentos para una ciudad. Junto con estos proyectos de infraestructura se ordena la publicación de una serie de testimonios acerca de la historia de la ciudad que ligan el proyecto urbanístico a otra rama académica: la historia. Se propone la publicación de una historia ilustrada de Bogotá que dé cuenta de los 4 siglos de vida de la ciudad. Estas tareas fueron encomendadas a la Academia Nacional de Historia para hacer énfasis de que la identidad no sólo se construye con obras públicas sino también desde las letras.

Los libros de historia institucional que he consultado para este trabajo: *Historia institucional de la Secretaría de Obras Públicas*[109], *Bogotá: obra pública*[110], *La planificación en Bogotá*[111] e *Historia de Bogotá: siglo XX*[112], muestran de forma de forma implícita la construcción de una identidad bogotana[113]. Una forma como los diferentes gobiernos han construido esta identidad es por medio de la construcción de edificios,

[109] Núñez Cetina, Saydi, *Historia institucional de la secretaria obras públicas de Bogotá*, 2008.
[110] Suárez Zúñiga, Álvaro, Bogotá Obra Pública
[111] Departamento Administrativo de Planificación Distrital, *La planificación en Bogotá,* 1964
[112] Vargas Lesmes Julián, Gutiérrez Cely Eugenio, Zambrano Pantoja Fabio, *Historia de Bogotá Siglo XX,* (Bogotá, Villegas Editores, 2007).
[113] Hablo de una identidad y no de identidades, porque considero que es la identidad que el gobierno quiere reflejar.

monumentos e infraestructura. En el libro *La planificación en Bogotá,* se habla de la influencia que el Concejo de Bogotá tienen en los diferentes avances urbanísticos de la ciudad, especialmente en la celebración del IV Centenario de la ciudad. Esta visión de desarrollo y modernidad hace parte de la construcción de identidad que el gobierno necesitaba promover. Las actualización de la ciudad y los archivos que documentaban la construcción de las obras configurarían la identidad bogotana. Lamentablemente no he podido encontrar mayores indicios sobre el libro o los archivos que el Concejo mandó elaborar

El acuerdo 23 de 1936[114] expedido por el Concejo de Bogotá, es el último acto legislativo que incluyo en esta investigación. Por medio de este acuerdo se reorganiza la Secretaría de Obras Públicas de la siguiente forma: Departamento de urbanismo conformado por tres secciones: de urbanización, plano de Bogotá y arquitectura. El Departamento de construcciones estaría integrado por tres secciones: de arquitectura municipal, alcantarillado y pavimentación. Este acuerdo también especificó las funciones de cada departamento y sección. El departamento de urbanismo y sus secciones se dedicarían principalmente al estudio de terrenos urbanizables, la apertura o ensanche de vías y determinar los limites urbanos y municipales. Ya se estaba buscando limitar la expansión de la ciudad de forma ordenada. Por su parte, el departamento de construcciones se centra en la actualización, expansión y mantenimiento del acueducto, alcantarillado y recolectores de quebradas, además de revisar y avalar las licencias de construcción.

[114] Acuerdo 23 de 1936, Régimen Legal de Bogotá, en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5732

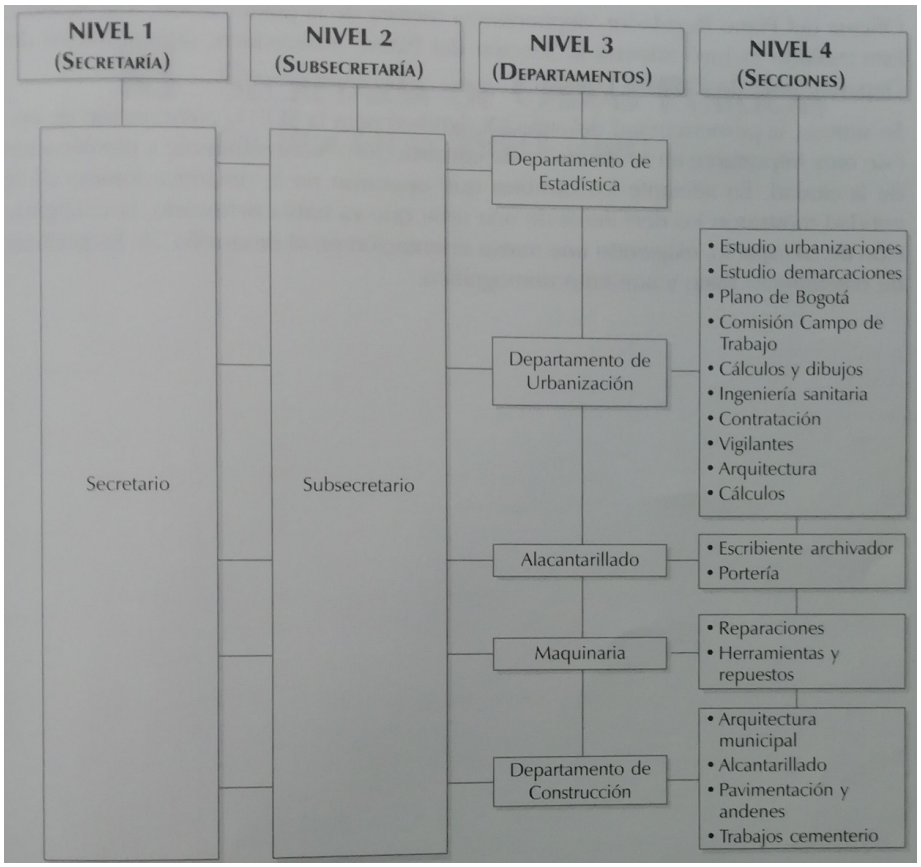

Figura 5. Organización 1936. Núñez Cetina, Saydi, 2006, *Historia institucional de la secretaria obras públicas de Bogotá*, pag 39

Capítulo 3

Karl Brunner

En la historia hay personajes, eventos y tecnologías que alteran el curso de los acontecimientos, que influencian su tiempo y son capaces de transformar profundamente los escenarios de desarrollo. Bogotá atravesó importantes cambios con la llegada de Karl Brunner en dirigir el Departamento de Urbanismo en 1933. Aunque el Departamento era una dependencia de la Secretaría de Obras Públicas, su labor fue fundamental para el desarrollo de la ciudad en la década de los treinta y años posteriores. Aunque la historiografía sobre Bogotá y el urbanismo en Colombia reconoce el papel de Brunner, no me parece que se entiendan a profundidad su rol en la profesionalización y modernización del estado ya que no se ha estudiado desde las ópticas de la coproducción y gobernanza.

En este breve capítulo haré un repaso por el recorrido y pensamiento urbanístico de Brunner incluyendo algunas notas sobre el concepto de la *ciudad jardín*, una corriente urbanística que influenció a Brunner y se plasmó en los proyectos que adelantó en Bogotá. Resultará importante analizar esta corriente porque los modelos de planeación urbana afectan la administración estatal en este aspecto. Centraré mi análisis en la concepción que tenía Brunner sobre la vivienda social, las técnicas y tecnologías que introdujo en el país. Asimismo, examinaré los métodos que implementó para la recolección de datos, incluyendo la aerofotografía, como ejemplo de tecnologías que modificaron el escenario de desarrollo en Bogotá. En esta época es importante identificar cómo las ideas y los discursos direccionan los instrumentos y tecnologías. También me enfocaré en el caso del barrio Centenario, argumentando porqué es una muestra representativa del proceso modernista de la ciudad. El Centenario desafió por primera vez el trazado y la noción espacial que dominaba desde la época de la colonia. Repasaré varias leyes promovidas en este proceso que fueron fundamentales para las obras del IV Centenario en adelante.

Brunner en Bogotá, la *ciudad jardín y el modernismo.*

Karl Brunner se volvió un urbanista de renombre entre las décadas de los veinte y treinta del siglo XX en Europa. Su primera incursión en Latinoamérica fue en Chile en 1928 encargándose del plan urbanístico para Santiago de Chile. Después de este trabajo fue contratado en Colombia, primero como jefe del Departamento de Urbanismo de Bogotá y luego como consultor nacional. Durante su

estadía en Colombia regresó a Chile en varias ocasiones y desarrolló varios trabajos en Panamá. Su estancia en Latinoamérica se extendió irremediablemente debido al ascenso del nazismo y la ocupación de Austria, su país natal. Por esta razón su estadía en Colombia se alargó hasta que pudo repatriarse y participar de la reconstrucción de Viena y varias ciudades europeas para 1948.

Brunner hace parte de una corriente urbanista moderna que planteaba la necesidad e importancia de mejorar la calidad de vida de las ciudades actuales, su planificación y expansión controlada. Esta corriente estaba fuertemente influenciada por las consecuencias de la industrialización, el rápido crecimiento poblacional de las ciudades y las paupérrimas condiciones de vida de los obreros, que tantos conflictos habían causado en el siglo pasado, especialmente en Europa. El pensamiento urbanístico de Brunner se puede diferenciar de dos maneras distintas: la *ciudad jardín* y el pragmatismo local. Cada ciudad necesitaba soluciones diferentes que tuvieran en cuenta las necesidades de la población, la economía estatal, las condiciones terreno. Sin embargo, la guía general era la idea de la ciudad jardín, que se adaptaba a las diferentes ciudades, así. como ocurría con los movimientos de la *ciudad bella o radiante.*

Brunner era arquitecto de la Universidad Técnica de Viena e hizo parte del plan de zonificación de la misma ciudad, donde reconoció la importancia de la conexión entre política, economía y urbanismo[115]. El inicio de la Primera Guerra Mundial marcó un paso importante su carrera en dos aspectos. En su servició militar hizo parte de los equipos aéreos de reconocimiento e inteligencia y era el encargado de tomar fotografías aéreas en su unidad, de la infraestructura y el terreno enemigo. Este método de reconocimiento influyó en sus técnicas urbanistas, al considerarlo una rápida y eficaz herramienta de análisis espacial para las ciudades[116]; de ahí que en Bogotá se haya implementado el uso de la aerografía. Después de la guerra se dedicó a rehabilitar edificios militares, fabricas, hospitales de guerra y otras construcciones para convertirlas en complejos habitacionales para la población obrera, este proyecto tenía una raíz fundamentalmente social[117]. De estas vivencias se puede entender el uso que Brunner le daba a la fotografía aérea y la razón detrás de preferir la construcción de vivienda y barrios obreros aun cuando el esqueleto de su proyecto era la ciudad jardín.

Para entender las implicaciones que tiene este pensamiento en Bogotá con el Departamento de Urbanismo, es necesario hacer un repaso sobre los postulados de la *ciudad jardín* y el contexto

---

[115] Hofer, Andres, *Karl Brunner y el urbanismo en América Latina,* 77
[116] Ibid. 82
[117] Ibid. 77

histórico en el que se enmarca. Ebenezer Howard (1850 – 1940) es considerado el precursor más importante de la *ciudad jardín* y escribió un tratado sobre esta idea titulado *Garden Cities of Tomorrow*, que fue publicado en 1898. Howard extrae inspiración de los años que pasa en Inglaterra y de su breve labor como granjero en Nebraska. En la época en la que Howard estaba en Estados Unidos el gobierno expidió la ley 1862, la *Homestead Act*, por la cual se permitía a las personas colonizar libremente las zonas de la frontera, muy cerca de su ubicación[118]. Después de fracasar como granjero y colono, Howard se dirigió a Chicago, Peter Hall supone que Howard tomó el nombre de *ciudad jardín* de esta urbe, puesto que antes de ser reconocida por sus rascacielos era conocida con bajo ese nombre[119]. Hall afirma que Howard se inspiró en un proyectó en el sur de Australia, donde se creaban colonias para la población empobrecida en las zonas de expansión en los terrenos disponibles. También influyen los diseños de las viviendas de obreros en zonas industriales en el campo inglés que habían sido pensadas para solucionar la pobreza y conflicto social acercando a los trabajadores a las fábricas[120]. Este último punto me parece importante porque es una visión que persiste hasta llegar a Brunner, quien propone que la ciudad se organice al occidente y la expansión se dirija al norte[121].

El concepto de la *ciudad jardín* nace en un contexto de intensa industrialización, disputas ideológicas, movimientos obreros y conflicto social en la segunda mitad del siglo XIX. La *ciudad jardín* toma ideas de diversas corrientes ideológicas como el anarquismo y el socialismo: su deseo es construir ciudades con viviendas digna e igualitarias para la población. Esta idea, sin embargo, no renunciaba al capitalismo ni a la propiedad privada. Las fábricas y la inversión privada eran parte fundamental para la creación y mantenimiento de las ciudades jardín. La *ciudad jardín* no fue una corriente homogénea, Peter Hall distingue diferentes variantes populares que guardaban relación los postulados de Howard. Howard proponía tres tipos de ciudades que se irían desarrollando en fases, la primera urbe sería la *ciudad jardín.* Esta debía estar ubicada a una distancia media de una ciudad grande, tener acceso a agua y vías férreas que garantizaran su independencia y acentuaran su conectividad. La *ciudad jardín* sería un imán de ciudadanos que traerían capital para la industria y los negocios locales. Una vez la ciudad alcanzara cierta densidad poblacional se debía fundar una segunda ciudad, que realmente sería una serie de poli centros interconectados donde la gente se desplazaría por las ofertas de trabajo y servicios que propiciarían diferentes polos de desarrollo. Howard llamó a esta segunda fase la *ciudad social.* Realmente no se

---

[118] Hall, Peter, *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX,* (Barcelona: El Serbal), Pág. 99
[119] Ibid.
[120] Ibid.
[121] Hofer, Andres, Karl Brunner y el urbanismo en América Latina, pág. 129.

trataba de una segunda ciudad separada, sino de centros de ocio y servicios que orbitaban la *ciudad jardín.* Howard pensó en una tercera fase: la *ciudad campo*. Esta última no fue explicada a profundidad y a pesar de que existen diferentes diagramas, ninguno de ellos contiene información suficiente para entender la idea original. Peter Hall supone que esta sería la última fase de la *ciudad jardín,* un lugar con suficiente espacio verde, cultivos y servicios que desafiaría radicalmente a las ciudades de la época, que se caracterizaban por ser centros urbanos altamente densificados[122].

Las tres fases de la *ciudad jardín* tienen su propia lógica. Se deseaba una ciudad con baja densidad poblacional, con industria y negocios. No obstante, la industria debía estar separada de las zonas residenciales por cinturones verdes. Para esta época ya se conocían los nocivos efectos para la salud del aire contaminado de hollín y humo. La *ciudad jardín* debía proporcionar servicios y ocio sin perder su carácter ecológico de amplias zonas verdes donde se podría sembrar ciertos alimentos. La gran ambición de Howard era la integración del campo y la ciudad. El fin último de la integración es lo que yo creo podría ser la tercera fase que Howard no desarrolla. Aunque pueda parecer un proyecto de ciudad más ideado para el espectro político de la izquierda, también fue promovido por movimientos de derecha. En Alemania, antes y después de la Primera Guerra Mundial, se promovió como una oportunidad de preservar las tradiciones y la pureza de la raza alejarse de los núcleos urbanos. En Estados Unidos se impulsó como una forma de colonización, de creación de barrios suburbanos que escaparan el modo de vida de las ciudades. Por su parte, Inglaterra y otros países de Europa pensaban en esta opción como la solución a la convulsión social puesto que se crearían barrios para obreros, separando las clases sociales y evitando revueltas[123]. Estas mismas preocupaciones aquejaban a la elite bogotana de los años treinta. La Primera y Segunda Guerra Mundial son dos de los grandes fenómenos que modificaron e influenciaron la corriente de *ciudad jardín*, sobre todo porque resaltaban la necesidad de recuperar la capacidad habitacional de las ciudades y la oportunidad de reconstruirlas.

Las ciudades satélites fueron una variante importante de la *ciudad jardín*. La diferencia fundamental es que una ciudad satélite es una urbe habitacional, puede tener ciertos servicios y zonas verdes, pero no está hecha para ser sostenible. Por esto Peter Hall califica muchas de las *ciudades jardín* como ciudades satélites o suburbios: localidades que dependen completamente de una ciudad principal y cercana. No extraña que el recorrido e intereses de Karl Brunner lo hubieran acercado a los postulados de la *ciudad jardín*, sobre todo por su preocupación por la vivienda y los espacios dignos para los trabajadores y sus familias. Es importante recalcar que Brunner tuvo gran

[122] Ibid. 104
[123] Ibid. 113 - 114

autonomía en su pensamiento, no encaja completamente en una corriente urbanista o arquitectónica existente porque él siempre afirmó que el urbanismo debía tener en cuenta las características únicas de cada ciudad, tal como menciona en su libro *Manual de urbanismo*[124].

Los postulados de la *ciudad jardín* se pueden ver en plasmados en diferentes obras adelantas por Karl Brunner en su estancia en Bogotá. Las más notables y visibles son los barrios Park Way, El Campin, el Parque Nacional, el barrio Bosque Izquierdo y el Centenario. Este último fue posiblemente el proyecto más importante, sin embargo, y lamentablemente, las casas y el trazado original han desaparecido casi en su totalidad. Este barrio estaba pensado como solución al desplazamiento de la población debido al saneamiento del Paseo Bolívar. Las casas del Centenario estaban pensadas específicamente para suplir las necesidades de la población y trataban de mantener su estilo de vida, por esto cada casa tenía un pequeño terreno para poder cultivar y tener animales pequeños de cría. La construcción de este tipo de vivienda era importante: esta población necesitaba cultivar y criar animales para subsistir. Muchos de los pobladores del Paseo Bolívar eran campesinos que no tenían conocimiento de otros oficios[125]. Brunner también propuso una ciudad satélite al occidente de la capital, en el terreno cercano a la Calle 80 actual, que estaba destinada ser un complejo habitacional para trabajadores separado por un cordón verde[126] de la zona industrial. De ese proyecto en particular hay algunos planos, pero no se adelantaron estudios específicos para su construcción.

Una crítica a la ciudad jardín.

En la época que Brunner era jefe del Departamento de Urbanismo se construyeron varios intentos de *ciudad jardín*. Paralela a esta corriente se encuentra el modernismo arquitectónico, un movimiento mucho más consolidado que tuvo importantes intervenciones en diversos países. Los principales promotores y académicos de este movimiento fueron Le Corbusier, Frank Wrigth, Oscar Niemeyer entre otros. Le Corbusier es el rostro más visible de este movimiento arquitectónico y urbanista que se relaciona de forma sencilla y directa con la misma lógica que guio los trabajos de la Gran Reforma de París. La visión urbanista que proponía el modernismo era altamente agresiva con el entorno y la sociedad. Un ejemplo del influjo de esta corriente fue el plan que propuso Le Corbusier en los años cincuenta para renovar el centro de Bogotá. El plan consistía en la demolición

---

[124] Brunner, Karl, *Manual de Urbanismo* (Bogotá: Ediciones del Concejo, 1939)
[125] Recordando el Paseo Bolívar, Archivo de Bogotá, en: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/recordando-paseo-bolivar
[126] Montoya, Jhon Williams, *Planificación, urbanismo y la construcción de la Bogotá Moderna. De Brunner a Le Corbusier. En Historiografía y planificación urbana en América Latina, Duque, Isabel Editora (Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2013)*

de casi la totalidad de las manzanas circundantes a la plaza de Bolívar y construir monumentales edificios gubernamentales, concentrando todo el aparato administrativo de la ciudad y el país en un mismo sitio[127].

Las intervenciones de Le Corbusier se caracterizaron por ese tipo de intervención que solía arrasar con los vestigios del pasado, haciendo que la modernidad del estado se re-imaginara por medio de obras impresionantes que hacen sentir al peatón pequeño. Ejemplo de esto puede verse en las intervenciones de la ciudad de Brasilia, en sus vías y, sobre todo, en la plaza donde están concentrados los poderes del gobierno. Otro ejemplo clásico de este modernismo está presente en varias ciudades de la India donde las características de obras monumentales se repiten[128]. Los lugares donde el movimiento modernista intervenía usualmente tenían gobiernos que deseaban mostrar estados modernos y dejar atrás lo que para ellos representaba atraso frente a la civilización. En la India, por ejemplo, el país trataba de mostrarse como una potencia en medio de la revolución verde y, por su parte, Brasil deseaba que su nueva capital representara el modernismo del país al mundo y a sus ciudadanos.

Entre el movimiento modernista y la *ciudad jardín* se ven claras diferencias de cómo se entiende el espacio y la ciudad. Se puede decir que la *ciudad jardín* abogaba más por el bienestar social y el modernismo se enfocaba en la eficiencia y homogeneidad de la ciudad. Este último elemento se puede ver en los tipos de vivienda que construyó Haussmann en París. En Bogotá tenemos evidencia del modernismo en el Complejo de viviendas Antonio Nariño, las antiguas residencias de la Universidad Nacional que fueron construidas bajo la lógica le corbusiana. Los grandes bloques de vivienda maximizan el espacio cerca de los lugares de trabajo y las vías principales. En el caso de Le Corbusier el diseño de los apartamentos y torres se hacían midiendo el tiempo que demoraba una persona en alistarse y salir a trabajar, la modernidad se resumía en productividad.

En las últimas décadas se ha exaltado la *ciudad jardín* por los críticos del modernismo arquitectónico. La corriente iniciada por Ebenezer Howard se ha considerado como la cara más social y consciente del urbanismo. Este es un modelo de ciudad que busca un equilibrio social, político y económico en una época convulsa, pero usualmente se omite que la *ciudad jardín* promueve un ordenamiento social físico pensado desde la verticalidad social que es guiado, también, por la productividad. Jane Jacobs, en *Vida y muerte de las grandes ciudades*

---

[127] Cortés Solano, Rodrigo, *Del urbanismo a la planificación en Bogotá (1900 – 1990). Esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato.* Revista Bitácora, Vol. 11, enero – diciembre

[128] Hall, Peter, *Las ciudades del mañana,* 1996

americanas[129], argumenta que la idea de la *ciudad jardín* tiene su origen en principios utópicos que rechazaban la vida en la ciudad y trataba de diseñar asentamientos que respondieran a un modo de vida idealizado. Bajo ese matiz *"esta vana (y profundamente reaccionaria) esperanza coloreó el utopismo de la ciudad jardín, y también, ideológicamente, suavizó algo su tema dominante de la armonía y el orden impuesto por una urbanización autoritaria"*[130]. Jacobs también señala que propuestas como la *ciudad bella o radiante* eran principalmente cultos a la reforma arquitectónica, pero el movimiento de la *ciudad jardín* planteaba una reforma urbana y social. Básicamente buscaba, por medio de la reorganización física del espacio urbano, la imposición de una forma de vida basada en la productividad, esperando que el urbanismo, al ser una *ciencia totalizadora*[131], solucionará los problemas sociales por medio de la planeación urbana.

La anterior reflexión de Jane Jacobs es importante porque otorga mayor simetría al análisis de la gestión de Brunner en el Departamento de Urbanismo porque evita caer en el error de pensar que Brunner se separa completamente del pensamiento modernista de la época. Ciertamente el proyecto de Brunner no se puede equiparar al *high modernism,* sí hay matices del modernismo y aunque tiene un enfoque más social, Brunner utiliza ciertas lógicas que se usaron en la Gran Reforma de París. Como he mostrado en capítulos anteriores la planificación urbana en Bogotá fue impulsada e influenciada por las ideas de higiene y salubridad pública que tienen un importante componente de control social sobre los más pobres, al relacionarlos con la enfermedad y atraso. El pensamiento higienista se tradujo en la construcción del alcantarillado, el acueducto y transformaciones del espacio público como el saneamiento del Paseo Bolívar y la construcción de ciertos barrios. Estas construcciones son evidencia suficiente para afirmar que el urbanismo de Brunner intentaba solucionar problemas estructurales de la sociedad a través de la intervención física del espacio.

Es claro que la intervención directa en la ciudad es uno de los instrumentos con mayor efectividad para lograr metas sociales a corto plazo. El constante uso de este instrumento se explica por el mismo carácter científico con el que estaba revestido el urbanismo. No hay que olvidar que las obras realizadas en Bogotá bajo el concepto del IV Centenario de la ciudad estaban dirigidas hacia las clases populares y se presentaban o inauguraban al público con un tono paternalista bastante autoritario. El estado construía, demolía y modificaba ciertos espacios sin consultar a la población

---

[129] Jacobs, Jane, *Muerte y vida de las grandes ciudades americanas,* 1961
[130] Ibid. 413
[131] Maya, Tania, *Karl Brunner (1887 – 1960) o el Urbanismo como ciencia del detalle,* Revista Bitácora, Vol. 8, enero – diciembre 2004.

afectada, pues actuaban bajo la lógica de que el estado al era el *padre* de los más pobres: sabía lo que era mejor para ellos y podía usar este instrumento de gobernanza de forma directa y constante.

Los métodos, instrumentos y tecnología que uso Brunner como jefe del Departamento de Urbanismo modificaron el escenario de desarrollo de la ciudad de forma notable. Sentaron bases sólidas para el desarrollo profesional del urbanismo en Colombia, la planeación estatal y profesional de la capital. Parte de sus trabajos y estudios fueron utilizados años después de su partida y la ciudad se usufructuó del aparato administrativo que se creó para su llegada y la realización de las obras del IV Centenario. Siguiendo la línea de pensamiento de Brunner, una de las primeras tareas que se realizaron en esta época fue realizar estudios de densidad y flujo para tener datos que indicaran qué tipo de obras eran necesarias y dónde debían construirse[132]. Esta fue la primera vez que se realizaron estudios de este tipo usando herramientas de recolección de datos y estadística. Esto llevó a que la estructura administrativa de la Secretaría de Obras Públicas se adaptara para poder procesar la información adquirida. En 1936, tres años después de la llegada de Karl Brunner, se aprobó el acuerdo 100[133] en el Concejo de Bogotá que modificaba la estructura del Departamento de Urbanismo, creando tres secciones internas, las de urbanización, arquitectura y del plano. La sección de urbanización era la encarga de procesar parte de los cálculos que se recogían. El departamento de estadística, promovido por Brunner, era el encargado de recoger y analizar parte de la información y era en el Departamento de Urbanismo el que hacia la interpretación de los datos. Los datos recogidos venían de dos formas, cuantitativos y cualitativos. Los cualitativos eran:

- Estudios de densidad urbana: número de habitantes por casco urbano construido.
- Densidad residencial: número de habitantes por superficie de construcción.
- Densidad de habitación: número de viviendas por edificio.
- Cifra de habitación: Número de habitantes por vivienda.[134]

Estos datos eran usados para crear modelos de tendencia, crecimiento y proyecciones sociales. Los estudios de densidad poblacional y flujos de población fueron útiles para el proyecto de Brunner. Este método se llama sociografía urbana y hacía parte de lo que el urbanista austriaco llamaba *política urbana*[135]. Este término se refiere al campo que ocupa el urbanismo en referencia a las demás profesiones y en la sociedad. Los conceptos que eran usado en el Departamento hacen

[132] Hofer, Andres, Karl Brunner y el urbanismo en América Latina, pág. 81
[133] Acuerdo 100 de 1936, Revista Concejo Municipal de Bogotá
[134] Hofer, Andres, Karl Brunner y el urbanismo en América Latina, pág. 81
[135] Ibid.

evidente la preocupación de Brunner de posicionar al urbanismo como una ciencia totalizadora al centro de la agenda de los estados. Brunner se refería a estos métodos e instrumentos estadísticos como instrumentos científicos y los consideró vitales para la realización de un urbanismo profesional[136].

Brunner aprendió de primera mano los usos de la aerofotografía en su participación en la Primera Guerra Mundial y es esa tecnología la que se aplicó y fomentó en las diversas ciudades en las que trabajó. Este método reducía los costos de planeación, aceleraba el trabajo y permitía una vista clara de las áreas urbanas y rurales. Este método lograba mostrar con mayor detalle las calles y sus condiciones físicas de la ciudad, algo que en una mapa o plano no es posible. Otro uso importante de la aerofotografía era que se podía incluir las imágenes de las zonas de expansión de la ciudad. Tomar fotos del terreno fue un cambio de tecnología que transformó de manera radical la interpretación de la ciudad. Es muy diferente ver un mapa o plano de una ciudad, donde se marcan las calles importantes y trazados generales, sobre todo en una ciudad como Bogotá donde no había mapas definitivos o detallados. Una foto no tiene la misma representación que un plano: es más real y da un testimonio directo de la ciudad. Se puede observar el estado de las calles y las posibilidades de nuevas vías de comunicación. La aerografía abría la posibilidad de evitar que la población se invisibilizara, ya que gracias a la fotografía se observan realidades que no son perfectas, lo cual se puede esconder en un mapa o plano.

El 15 de abril de 1934[137] Brunner escribe la editorial del registro municipal[138] titulada La vista aérea y el urbanismo. Este escrito estaba dirigido principalmente a los legisladores y el gobierno capitalino, para convencerlos de los beneficios que la aerofotografía ofrecía a la ciudad y a los planes urbanísticos. La ciudad llevaba varios años invirtiendo en la creación de planos y mapas de la ciudad y Brunner estaba interesado en que se actualizarán también los métodos de planeación.

Para esta investigación quiero recordar la ley de canalización del Rio San Francisco y San Agustín de 1915, esta ley hacía énfasis en la ausencia de un plano detallado de la capital. El proyecto del *Plano Bogotá Futuro* tenía el mismo inconveniente, que no había planos que pudiesen ser usado para los proyectos de infraestructura urbana. Desde la creación de la Dirección de Obras Públicas Municipales se encargó la creación de planos sobre Bogotá, algunos locales y otros generales. Para la época de Brunner ya había un departamento que se dedicaba de manera exclusiva a este fin. La

[136] Ibid.
[137] Brunner, Karl, La vista aérea y el urbanismo, Revista Concejo Municipal de Bogotá, N. 29, Abril 1934, pág. 143-
[138] Es la misma revista del concejo donde se publican los acuerdos tomados por el concejo de Bogotá

editorial, entonces, era una forma de justificar ante el Concejo el uso de la fotografía aérea y persuadir a los gobernantes de que la aerografía fuera tomada con el mismo rigor científico que los planos.

Karl Brunner centra su argumento en tres partes: la ventaja económica de la aerofotografía, las ventajas que presentaba sobre los planos y el avance que supondría en términos tecnológicos y profesionales siguiendo discurso modernista. Al saberse una autoridad en el tema utilizó un libro creado por él, editado por la casa Callwey München de Alemania. El libro en cuestión es *Weinsungen der Vogelschau*[139] que "contiene una serie de 170 fotografías aéreas de ciudades de Alemania y Austria, y esbozó las múltiples características y ventajas de esta ayuda en la obra del urbanista"[140]. Menciona que las fotografías son Alemania y Austria no es inocente, más adelante en el texto vuelve a mencionar el uso extendido de esta técnica en los países desarrollados de Europa que cuentan con una administración moderna. Sabiendo que el gobierno quiere proyectar a Bogotá como una ciudad desarrollada al mismo nivel de las urbes europeas, Brunner hace uso de esos recursos para justificar la petición de invertir en fotografías aéreas.

El imaginario común sobre la ciencia es que es objetiva y precisa, que retrata la realidad tal cual. Usando este mismo pensamiento Brunner trata de posicionar la aerofotografía sobre el plano, lo hace apelando a las posibles subjetividades que se producen cuando se realiza un plano. Brunner apela que una foto aérea deja una instantánea que retreta la realidad del terreno sin filtros y que no se puede alterar. Mientras que "todos los mapas que el urbanista tiene a su disposición reflejan la situación topográfica del terreno en forma esquemática, abreviada, podría decirse: traducida al lenguaje gráfico del topógrafo"[141]. Mientras que "las reglamentaciones que se establecen para asegurar un desenvolvimiento ordenado, sano y homogéneo de la ciudad y sus sectores, no encuentran otra comprobación más elocuente, acerca de su eficiencia y acierto, como el documento fotográfico: la vista aérea"[142]. Para Brunner la aerofotografía tiene una serie de ventajas frente al plano, "la vista aérea sirve para la orientación, y esto de una manera más completa y sintética que la que es posible obtener con levantamiento fotográficos", además por medio de las fotos se "muestra los obstáculos que se pueden encentrar (…) y revela muchas veces las circunstancias que se olvidó

[139] Ibid.
[140] Ibid. 221
[141] Ibid. 222
[142] Ibid.

en los estudios netamente locales"[143], que era otro problema de la creación de los planos, su costo y dificultad hacía que sobre todo fueran locales.

Brunner continúa mostrando las ventajas de esta tecnología sobre el plano y se enfoca en su capacidad de cubrir grandes áreas con detalle. Recalca que para la construcción de planes viales y ensanches es especialmente útil para prever obstáculos, especialmente en una ciudad atravesada por diversos arroyos y con suelo fangoso. También resalta que permite divisar terrenos naturales importantes como bosques, plantaciones o arboledas que, "muchas veces tuvieron que desaparecer (…) sin que se hubiera levantado este dato de la situación topográfica"[144]. Una vez más apela a que el plano omite información, por sus limitaciones o por decisión del topógrafo. Esto también se ve cuando Brunner señala que la vista aérea permite, "información completa y clara acerca del estado topográfico y de las construcciones de un cierto sector"[145]

Posiblemente la más notoria ventaja que esgrime Brunner sobre el uso de la aerografía en vez de los planos es que permite observar las características físicas del terreno, permite diseñar trazados acordes a la topografía de la zona, este punto es importante porque conecta con dos preocupaciones principales del urbanista: la vivienda social y la necesidad de romper con la retícula española, que se adapta muy pobremente a terrenos con ríos, elevaciones y curvas naturales[146]. Brunner dice en su editorial:

> "Los trazados de los distintos barrios de una ciudad requieren una determinación distinta según sea el carácter del respectivo sector. En barrios obreros, donde prevalecen lotes pequeños, las manzanas habrá que disponerlas con dimensiones disminuidas, mientras que por ejemplo en barrios industriales, cuyos terrenos se destinan en gran parte para construcción de fábricas, se dificultará el desarrollo de establecimientos, si por los trazados densos de calles y carreras de disminuye demasiado el tamaño de las propiedades"[147]

Brunner finaliza su editorial enfocándose en que usar la vista aérea en el urbanismo es económico. Igualmente recalca que la compañía colombo alemana de aviación Scadta ya tiene un amplio repertorio de vistas aéreas de la ciudad y del país, aunque no fueron tomadas con fines de urbanismo, es una muestra del desenvolvimiento de esa tecnología y que el país sólo cambiar su

---

[143] Ibid.
[144] Ibid.
[145] Ibid.
[146] Hofer, Andres, Karl Brunner y el urbanismo en América Latina, pág. 162.
[147] Ibid. 222- 223

uso. Comenta, además, que el país ya posee un estéreo -autógrafo[148] de última tecnología –proveniente de Suiza– y que solo se requiere unas cámaras aéreas para poder utilizarse en pleno rendimiento, lo cual contribuiría al progreso nacional.

Brunner creía que un urbanista debía pensar globalmente, que no podía reducir su trabajo a hacer proyectos individuales sin conexión en una ciudad. Esta visión se reflejaba en la integridad de su trabajo: la aerofotografía era esencial para desarrollar su visión de vivienda social. Brunner deseaba hacer viviendas de carácter social en barrios que dignificaran la clase obrera. Para tener éxito en este proyecto las urbanizaciones debían adaptarse al terreno y a las necesidades de los habitantes. El primer paso era convencer al cuerpo encargado de aprobar las obras, el Concejo de Bogotá. Para esto Brunner también escribió otra editorial en la revista municipal, destinada a explicar la importancia de la vivienda obrera en la ciudad, exponer su visión y persuadir al órgano legislativo de la capital. Este escrito se tituló: *La financiación de la vivienda popular*[149]. Para lograr comprender las obras realizadas por Brunner y cómo afectaron a la ciudad es necesario entender lo que significaba vivienda social para él. La culminación máxima de este concepto es la edificación del Barrio Centenario.

En su segundo editorial Brunner expone la razón de ser de la vivienda social y muestra dos posibles diseños de casas para la clase obrera en Bogotá que finalmente serían usados para construir el barrio El Centenario. En un tono muy instructivo da un breve repaso de cómo nace la vivienda obrera de financiación estatal y los tres modos diferentes de financiación. Explica cuál es el sistema que cree más apropiado y efectivo para Bogotá y hace el ejercicio matemático de demostrar los posibles costos de estas viviendas y cómo propone que se financien. Finalmente, explica cómo se deberían comportar a futuro estos barrios después su construcción. Este tipo de editoriales eran una forma inteligente de maniobrar las aguas políticas y ganar votos a favor de sus propuestas.

Brunner inicia su texto diciendo que antes de la Primera Guerra Mundial la vivienda era ofertada solo por el sector privado, pues no era una preocupación estatal. El sistema económico privado se enfocaba en las ganancias que provenía de las grandes viviendas, razón por la que las viviendas para las clases obreras eran pequeñas y poco hospitalarias Era común ahorrar dinero reduciendo los espacios y desestimando las condiciones de salubridad e higiene adecuadas. La destrucción general causada por la Gran Guerra hizo que el gobierno tuviera que ocuparse en adecuar viviendas para la

[148] Era un instrumento para tomar fotos altamente precisas para saber la ubicación exacta de los objetos en un espacio, usado en la cartografía.
[149] Brunner, Karl, *La financiación de la vivienda popular,* Revista Concejo Municipal de Bogotá, N. 20, 15 de marzo de 1934, número 20, pág. 137

población, labor en la que Brunner tenía experiencia pues había trabajado en la reconstrucción de algunas ciudades afectadas por la guerra. Por otro lado, en América la industrialización, como el crecimiento acelerado de la población urbana, llevó a los gobiernos a tener que preocuparse por la vivienda popular. Brunner reconocía tres formas de vivienda popular: la netamente privada, impulsada por el mercado y el ánimo de obtener ganancias. La vivienda financiada por medio de cooperativas de ahorro o profesionales, que usa dinero particular y subvenciones estatales para crear vivienda asequible. Y, por último, la vivienda de financiación netamente estatal. Brunner acompaña cada tipo de financiación con un diagrama explicativo.

Explica que el sistema de cooperativas es el más adecuado para la capital colombiana, ya que reduce las dificultades de los otros dos medios. La vivienda privada no procura el bienestar de la población y el estatal cierra el mercado completamente perdiendo toda posibilidad de ganancia, lo que ocasiona que se disminuya el capital para seguir construyendo este tipo de vivienda en el futuro. El sistema de cooperativas y fondos de ahorro permite que más partes participen en la construcción de la vivienda: garantizando ganancias y que el proceso sea más sólido. Este sistema híbrido permite la reproducción del capital para futuras obras de vivienda popular[150].

Brunner también expone sus reflexiones de carácter social que son importantes tener en cuenta a la hora de edificar este tipo de vivienda. Escribía que al exigir una contribución financiera al futuro propietario, se aseguraba el interés por mantener su casa –y barrio– en buenas condiciones. También se evitaría que se ofrezcan viviendas en malas condiciones o en barrios sin condiciones de salubridad.[151]. En este preciso momento se puede ver la doble función que tiene la construcción planeada de viviendas en barrios delimitados. La planeación pensada en el bienestar social combate la autoconstrucción de barrios que no pueden cumplir con los estándares de salubridad requeridos por el gobierno. Puedo afirmar que la vivienda social fue un instrumento de gobernanza y control social por parte del estado. Ampliaré este punto más adelante.

Karl Brunner señala otros factores sociales que deben ser tenidos en cuenta a la hora de construir estas viviendas: "la solución de los distintos problemas de habitación popular debe partir de la completa concordancia entre la necesidad y la clase que se trata y las características de las edificaciones que a ella se dedican"[152]. Para esto Brunner expone que en los países desarrollados hay organismos de "clasificación de los interesados (de adquirir vivienda) que indica todos los

[150] Ibid.
[151] Ibid. 139
[152] Ibid. 140

detalles acerca de las familias (…) se toma nota asimismo de la profesión o de la clase de ocupación de la gente”[153]. Estos instrumentos que describe Brunner se concretaron de dos formas: en leyes e instituciones hipotecarias y en censos y caracterización de la población del *Paseo Bolívar.* Para finalizar la editorial de Brunner sobre la vivienda social, el último punto que se toca es el futuro de los posibles barrios. Brunner propone que las mismas cooperativas que ayudan a financiar y seleccionar los habitantes de la urbanización se encarguen de vigilar el adecuado uso de las viviendas. Este tono paternalista sugiere que las cooperativas podían trabajar junto a las autoridades para ofrecer los servicios y oficios que pueda necesitar el barrio para su correcto desarrollo y sostenimiento. Brunner hace hincapié en el uso correcto del barrio, esto demuestra que a pesar de que la clase trabajadora sería dueña de las casas, se espera que se comporten como el gobierno lo desea.

Figura 6 Brunner, Karl, *La financiación de la vivienda popular,* Revista Concejo Municipal de Bogotá, N. 20, 15 de marzo de 1934, número 20, pág. 140

[153] Ibid.

En 1928 se fundó el Banco Hipotecario de Colombia y el Banco Hipotecario de Bogotá[154] así como diversas cooperativas. En 1932 se crea el Banco Central Hipotecario, una entidad más centralizada y con mayor solidez financiera[155]. La creación de estas instituciones y su operación estuvo dirigida por los planteamientos de la Misión Kemmerer, una comisión internacional de expertos que asesoró al gobierno colombiano para el desarrollo económico y financiero del país en medio de la Danza de los Millones. Como muestra de la importancia de la interacción de las diferentes escalas estatales es importante mencionar que también se crearon una serie de leyes nacionales que obligaban a los municipios a invertir parte de sus presupuestos en la financiación de vivienda obrera.

En total se aprobaron tres leyes concernientes a este tema, cada una de estas leyes respondía a condiciones específicas de la época. La primera es la ley 46 de 1918, por la cual el gobierno nacional obliga a los municipios de más de 15 mil habitantes a destinar el 2% de sus rentas anuales a la construcción de "habitaciones higiénicas para la clase proletaria"[156]. Por su importancia retomaré esta ley más adelante cuando hable de la epidemia de Gripe Española de 1918 en Bogotá. La siguiente ley fue la 19 de 1932[157], esta norma es de disposiciones varias y autorizaciones a municipios para la construcción de edificios públicos. Lo que nos concierne es el artículo 5 que:

Autorizase al Municipio de Bogotá, para destinar el dos por ciento (2 por 100) de las rentas, impuestos y contribuciones a que hace referencia el artículo 7° de la Ley 46 de 1918, a la difusión de la pequeña propiedad urbana y al fomento de las habitaciones baratas, para lo cual podrá invertir dicho porcentaje en préstamos hipotecarios sobre pequeñas propiedades situadas en los barrios, obreros de la ciudad, además de las construcciones para la clase obrera de que trata la ley citada.

En esta ley se evidencia el funcionamiento del sistema financiero mixto para la creación de vivienda urbana. Cuando Brunner escribe su editorial en 1934, termina apoyando el sistema de construcción hipotecario que plantea esta ley. De cierta forma es una continuación de la ley 46 de 1918; la norma de 1932 es el reflejo de creación y consolidación de bancos hipotecarios, junto con la inversión mixta para la creación de vivienda urbana.

---

[154]Sánchez Torres, Fabio, Bedoya Ospina, Juan Guillermo, *La Danza de los Millones, 1921 – 1931* (Bogotá, Banco de la Republica), pag 54, en: http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6995/2.%20La%20danza%20de%20los%20millones%2C%201923-1931.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[155] Hofer, Andreas, *Karl Brunner y el Urbanismo en América Latina,* pág. 140.

[156] La junta de Higiene, Archivo de Bogotá, en: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/la-junta-higiene#:~:text=La%20ley%20a%20la%20que,%C3%BAltima%20gran%20epidemia%20de%20gripa.

[157] Ley 19 de 1932, Sistema único de información normativa, en: http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1574978

En 1936 se aprueba la ley 61[158], en la que se modifican los artículos de la ley 16 de 1918. Esta ley se aprueba dos años después de la editorial de Brunner sobre vivienda social sale a la luz. Estas modificaciones incluyen la asignación de recursos calculada por la cantidad de habitantes por los ingresos que genera cada municipio de la siguiente manera:

- Municipios con ingresos entre 25 y 50 mil pesos anuales deben invertir el 3% en vivienda obrera.
- Municipios con ganancias entre 50 y 100 mil pesos deben usar el 4% para este fin.
- Finalmente, deben invertir el 5% si tienen rentas al año mayores a los 100 mil pesos.

Los parámetros mínimos de estas viviendas seguían siendo centralizados, los proyectos debían estar avalados por el Departamento Nacional de Higiene. En el artículo 6 de la ley se estable que los municipios donde haya explotación de minas o salinas, con una renta diaria superior a 5 mil pesos, debían proveer habitaciones salubres para los trabajadores. Adicionalmente a las viviendas, se debía construir hospitales para atender a los obreros enfermos. Con esta decisión se buscaba evitar y combatir los brotes de enfermedades que se solían dar en estos sitios por las malas condiciones de seguridad laboral. Este artículo muestra algo importante: que la vivienda obrera no es de carácter urbana, sobre todo teniendo en cuenta la industrialización de las minas, plantaciones y otros lugares que concentraban importantes cantidades de población que estaba expuesta a enfermedades por las pésimas condiciones higiénicas.

Estas tres leyes respondían a tres condiciones diferentes, aunque las dos últimas se desprenden de la primera. La ley de 1918 respondió al grave brote de Gripa española en ese mismo año. Inicialmente la infección la padeció el sector más rico de la ciudad, pero el centro del contagio se desplazó inevitablemente hacía los barrios pobres cuya población no tenía las condiciones adecuadas para un aislamiento preventivo. Al final estos grupos poblacionales precarizados terminan siendo culpados por la epidemia en Colombia. La sociedad civil y los parlamentarios piden construir viviendas obreras para evitar que la situación de la epidemia se repetida. La preocupación estatal se construye desde un lugar de enunciación de el paternalismo y control. Las viviendas que se estaban considerando construir eran el reflejo de lo que la elite consideraba adecuado y seguro para hacer control social de estas poblaciones, evitar la *vagancia* y ciertos comercios que considerados dañinos como las chicherías y los lugares donde se organizaban peleas de gallos. La ley de 1932 responde al

[158] Ley 61 de 1936, Sistema único de información normativa, en: http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1612790

intenso flujo de capital que permitió crear bancos, los centros de crédito hipotecario y las instituciones necesarias para consolidar una política de vivienda subvencionada estable. La ley de 1936 hace parte del proceso de especialización administrativa y aprendizaje estatal en temas referentes a urbanismo.

Ya he hablado de cómo el estado, por medio de la creación de leyes, puede influir y modificar el *escenario de desarrollo* de un territorio. Las condiciones sociales, políticas, económicas y ecológicas ejercen presión sobre la gobernanza haciendo que el estado tenga que intervenir frente a una coyuntura. La ley 46 de 1918 da las bases a las dos siguientes leyes sobre financiación, marca un importante precedente porque es otro nodo que permite ver la conexión entre Higienismo, Modernidad y Urbanismo. Esta ley se da en medio de la epidemia de la Gripe Española en 1918, un fenómeno letal que logra modificar en un periodo de tiempo muy corto el *escenario de desarrollo* bogotano. Expedir esta ley es una respuesta del gobierno a esta coyuntura histórica. Aunque la norma 46 de 1918 no tuvo suficiente peso en esa época por factores estructurales, sí dejó la base necesaria para que en 1932, cuando el *escenario de desarrollo* había vuelto a cambiar, se pudiera expedir una nueva norma que se adaptara a las condiciones de esa época y se avanzara en este tema. Estas leyes modificando de forma importante el *escenario de desarrollo* y se incluyen en la coproducción de la planeación urbana y de la ciudad. Como mostraré en el siguiente apartado, la creación de barrios sociales y residenciales de clase media fueron clave en los proyectos de Brunner y en la celebración del IV Centenario. Se abre el espacio para la reconfiguración de la ciudad, desafiando la clásica cuadricula española, sentando un precedente histórico en la vivienda obrera y, también, creando sectores icónicos de la Bogotá actual. El tipo de vivienda construida cambió, quizá para siempre, la relación de los ciudadanos con el espacio en esas zonas.

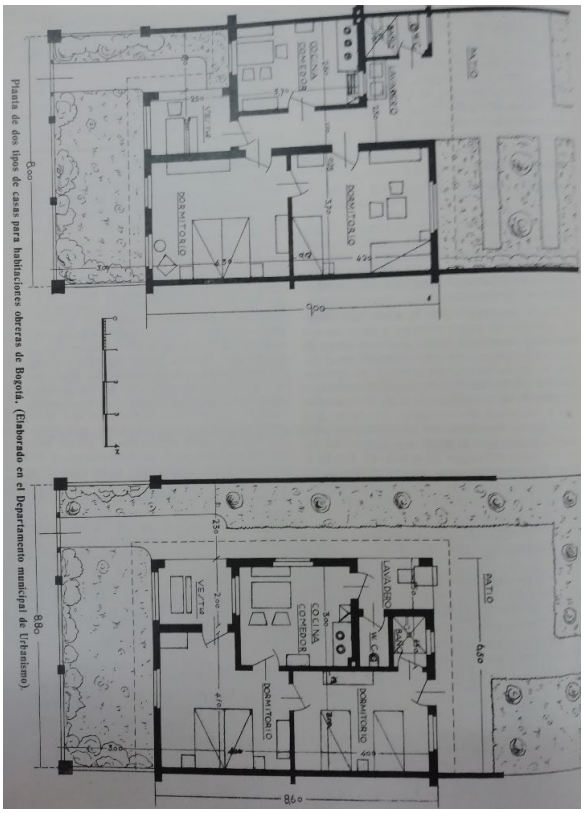

Figura 7 Brunner, Karl, *La financiación de la vivienda popular,* Revista Concejo Municipal de Bogotá, N. 20, 15 de marzo de 1934, número 20, pág. 142

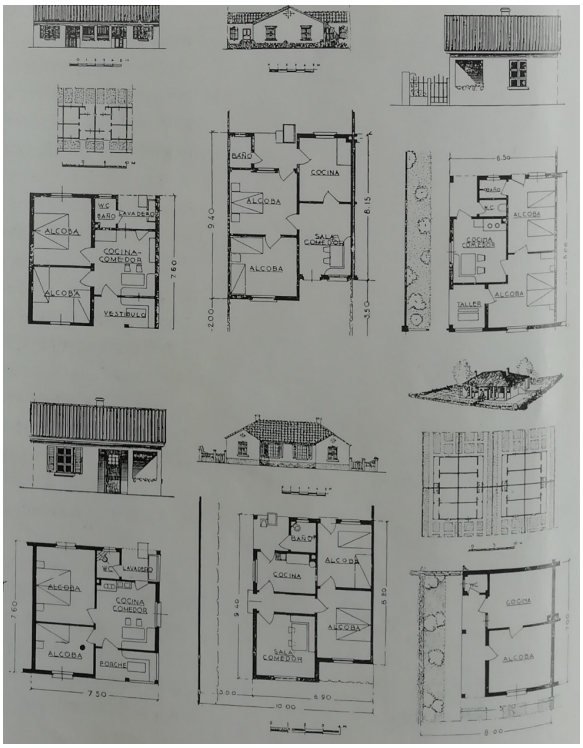

Figura 8 Hofer, Andres, Karl Brunner y el urbanismo en América Latina, pág. 140

He repasado y analizado 21 años de historia bogotana a través de distintos acuerdos municipales y leyes nacionales relacionados con la planificación urbana de la ciudad. En este punto quiero hacer una serie de reflexiones y análisis antes de seguir con casos concretos que reflejan cómo las normas urbanísticas y discursos de modernización[159] se aplicaron en la ciudad afectaron a sus habitantes. Mi primera reflexión es sobre el deseo de contribuir con mi investigación a la historiografía que existe sobre la ciudad y el campo. Inicialmente mi idea fue hacer una historia oficial de la Secretaría de Obras Públicas. Reconozco la importancia que tuvieron los libros institucionales, me proporcionaron el orden de los cambios administrativos y legislativos: algo fundamental para poder guiar mi investigación de manera cronológica. Sin embargo, mi investigación no se limita a narrar cómo se ordenó la administración pública para poder planificar urbanísticamente Bogotá. Mi idea es mostrar cómo la influencia de diferentes actores, variables y coyunturas históricas se reflejan en los acuerdos municipales, leyes nacionales y reformas administrativas. Por medio de estos acuerdos municipales el gobierno local reaccionaba a las necesidades de la ciudad, pensando activamente en las coyunturas históricas y en los cambios en el escenario de desarrollo bogotano. Por su parte, el gobierno nacional, desde una escala mayor, reaccionaba a los mismos factores, atendiendo las peticiones de las escalas estatales menores –como el gobierno de Bogotá– que abogaban por ayudas o leyes que beneficiaran a sus territorios. La labor legislativa local y nacional terminaba influenciando a la ciudad y sus distintos actores, creando una red de coproducción. El escenario de desarrollo de Bogotá se configura en forma red, que era afectada por los actores y las modificaciones que producían en la red. El escenario de desarrollo logra moldear, limitar y promover ciertas interacciones entre los actores, creando condiciones que favorecen ciertos cambios. Realizo toda la investigación desde el lugar de enunciación de la coproducción, el concepto de gobernanza, tal como se propone en *Geographies of urban governance*[160]. La gobernanza es un concepto transversal que utilicé para explicar las complejas relaciones en una red que incluye actores y variables no humanas, como la geografía, clima y ecología. Gobernanza y coproducción son dos conceptos y dos formas de análisis muy cercanas con las que trabajé conjuntamente gracias a su enfoque interdisciplinar.

Dentro del ejercicio de la gobernanza hay una serie de instrumentos que permiten la administración del poder y canalizar efectivamente recursos para que el estado alcance sus metas. Justamente estos instrumentos son analizados y explicados en *Geographies of Urban Governance*[161] por Stan Majoor

[159] Incluido el de higienismo.
[160] Majoor Stan, Schwartz Klaas, Instruments of urban governance en, *Geographies of urban governance. Advance theories, methods and practices* (Springer, 2015)
[161] Ibid. 109

y Klaas Schwartz. Estos instrumentos son a veces problemáticos, pueden limitar la red de actores y su efectividad o restricción depende de las características particulares de cada ciudad. El escenario de desarrollo es el lugar donde interactúan los actores entre ellos y con el entorno. Ya que el *escenario* va cambiando los instrumentos de gobernanza también deben irse transformando, siendo testigos de la transformación del estado y parte del proceso de coproducción de la ciudad. Los instrumentos de gobernanza son importantes porque de estos depende la efectividad del estado. Si un instrumento de gobernanza se actualiza constantemente y está sintonizado con las necesidades de la ciudad aumenta su efectividad. En contraste, si los instrumentos empiezan a ser obsoletos afectan la gobernabilidad y la capacidad del estado de movilizar recursos y alcanzar metas a corto y mediano plazo.

Los autores reconocen tres tipos de instrumentos: aquellos que prohíben, promueven u obligan un comportamiento. Hay instrumentos que condicionan cierto tipo de comportamiento a través de incentivos o restricciones económicas. Los hay también, cuyo objetivo es lograr un cambio de cierto comportamiento por medio de la persuasión[162]. Hay, no obstante, un cuarto tipo de instrumento, los autores reconocen su existencia, pero no profundizan en él. Este tipo de instrumento me parece idóneo para mi caso de estudio. La intervención física de un espacio puede modificar el comportamiento humano. El ejemplo que los autores utilizan es el de los reductores de velocidad y los sanitarios públicos. Aterrizando esto a mi investigación, creo que la canalización de los ríos y la construcción de barrios obreros entrar en esta clasificación de instrumento de gobernanza que cambia ciertos comportamientos de la sociedad.

Estos instrumentos utilizan diferentes recursos del estado dependiendo de las metas que se quieran alcanzar y el contexto. Estos recursos pueden ser políticos, económicos o coercitivos. Los autores explican que los instrumentos pueden concebidos como fuertes o blandos. Por ejemplo, la expropiación y demolición de propiedades son instrumentos *fuertes,* mientras que promover el desplazamiento voluntario por medio de estímulos económicos es *blando*. Los instrumentos blandos suelen tener ciertos endulzantes económicos que buscan moldear comportamientos de forma voluntaria. Los autores explican que el uso de instrumentos suaves puede deberse a varios factores. Puede deberse por debilidad estatal, cuando estado posee fuerza suficiente para obligar a la población adoptar ciertas conductas o no desea confrontación directa con el pueblo. Otra posibilidad es que, los incentivos y la estructura social permita que haya una variedad de blandas que hagan a la población más receptiva a obedecer al gobierno sin resistencia. El uso agresivo de los instrumentos

[162] Ibid. 113

de gobierno también puede indicar debilidad estatal, no tanto porque no tenga control de la fuerza, sino que estructuralmente enfrenta desigualdad, pobreza que hecho que el pueblo desconfíe y se resista a cumplir la agenda estatal. Pueden existir fenómenos estructurales en una sociedad que hacen que el uso agresivo de los instrumentos sea usual porque el estado no está en la capacidad de ofrecer incentivos. En las políticas de planeación urbanística del siglo pasado considerar el tipo de instrumento de gobernanza que debía usarse era un asunto muy importante. En el caso de Bogotá, por ejemplo, desde 1915 con la canalización del Rio San Francisco y San Agustín, pasando por el saneamiento de Paseo Bolívar, ensanche de calles y las obras del IV Centenario, hubo demoliciones, expropiaciones que afectaban directamente a las clases populares. El gobierno intentó compensar a la población reubicando a los desalojados del Paseo Bolívar en el Barrio El Centenario en 1938.

Majoor y Schwartz reconocen cuatro recursos que tiene el estado para aplicar los instrumentos de gobernanza: nodalidad, autoridad, economía y organización. La nodalidad hace referencia a la capacidad del estado de negociar e influenciar a la red de actores. Autoridad es la capacidad legal del estado de regular la sociedad e imponerse sobre ella. La economía es el uso del poder financiero y administrativo para influenciar a la población. Finalmente, la organización es la capacidad de proveer bienes y servicios del estado a la sociedad. Cada uno de estos recursos puede usar un abanico de instrumentos dependiendo de cada caso, contexto y sector que se desee intervenir. El uso blando o fuerte de los instrumentos suele determinarse por el actor o red sobre el que se van a usar. Las formas coercitivas suelen ser elegidas cuando el estado debe intervenir actores pertenecientes a las clases bajas o populares.

Las herramientas y análisis que provee el campo de la gobernanza y gobierno resultan especialmente útiles para los estudios sociales de la ciencia y tecnología. Ayudan a complejizar el análisis y aportan una nueva óptica de estudio que complementa las actuales metodologías. Especialmente son útiles en investigaciones sobre las ciudades, los estados, los territorios e incluso los análisis institucionales. Poner atención al rol de la gobernanza puede significar complejizar el análisis de cómo el estado usa su estructura para influenciar al resto de actores y redes en un espacio de desarrollo específico. Otra herramienta importante que nos ofrece esta perspectiva es la geográfica, que se relaciona con la teoría de los *escenarios de desarrollo.* La geografía determina la sociedad, moldea las comunidades y crea condiciones especiales para su desarrollo y convivencia. Los accidentes geográficos generan grandes oportunidades y retos para las ciudades y sus ciudadanos.

En mi caso específico los ríos que atraviesan la ciudad, los cerros orientales y el terreno anegado son los factores que moldean de forma constante a Bogotá. El gobierno bogotano y la población se desarrollaron estando condicionados por estos accidentes físicos. Superar las limitaciones del terreno fue la gran prueba del gobierno bogotano. Fue necesario embarcarse en grandes obras de infraestructura que terminaron modificando la ciudad. El terreno determinaba ciertas necesidades en la población que se terminaban reflejando en el gobierno: acceso al agua potable, la corriente y la canalización de fuentes hídricas. En el caso bogotano la población pobre fue expulsada a la periferia a terrenos más agrestes en las faldas de los Cerros Orientales. La mezcla de los factores geográficos y sociales hizo que la ocupación de los Cerros por las clases pobres contribuyera a la contaminación de los ríos y problemas de salubridad para ellos y para la ciudad en general. Esta coyuntura creada por las condiciones sociales y geográficas generan presión sobre el aparato estatal, que debe desarrollar una serie de leyes, crear instituciones e implementar recursos e instrumentos de gobernanza para resolver estos problemas. Al hacer uso de los recursos e intervenir la ciudad, el estado modificó la red de actores y el propio *escenario de desarrollo* creando condiciones y desafíos diferentes para el futuro de la ciudad.

Los siguientes proyectos de infraestructura y sociales dados en Bogotá, entre 1915 y 1938, son una muestra de la coproducción de la planeación urbana y la ciudad. Se evidencia el uso de diferentes instrumentos de gobernanza y la importancia geográfica a la hora de realizar un análisis sobre la ciudad. Los casos para estudiaré para desarrollar mi tesis son: el saneamiento del Paseo Bolívar y creación del barrio Centenario, la creación del acueducto y la canalización de los Ríos San Francisco y San Agustín.

SEGUNDA PARTE

Casos de estudio

Capítulo 4.

Los curiosos caminos de la modernización urbanística

La peste

La Gripe Española en 1918 es uno de los detonantes de la serie de sucesos que terminan en la construcción del barrio Centenario en Bogotá. Este barrio se convertirá en el símbolo de la modernización urbanística de Bogotá y uno de los más claros reflejos del pensamiento urbanista de Karl Brunner. Bogotá, igual que muchas otras ciudades, no estuvo exenta del mortal y contagioso virus de influenza. No existen cifras exactas de cuántas personas se enfermaron o fallecieron en la capital, pero se contaban por miles, al punto que los cementerios no dieron abastó, los cadáveres se apilaron los presos tuvieron que fungir como enterradores. Todo esto sucedía en una ciudad que no superaba los ciento veinticinco mil habitantes. El primer reporte de la gripe en la prensa es del 17 de octubre en el periódico El Tiempo[163], el diario reseña que "mas del 20 por 100 de la población de la ciudad se encuentra atacado de esta fastidiosa enfermedad". Lo que al principio se tomó como un brote infeccioso en la ciudad, como la fiebre tifoidea por el agua impotable, se fue tornando en una devastadora gripe que primero azotó a la elite y después a los más pobres con especial mortandad y virulencia. Sobre este tema María Fernanda Duran escribió una tesis de maestría[164] donde relata principalmente el enfoque que la prensa le dio a la epidemia en la ciudad y las representaciones que se dieron de la enfermedad, los pobres y los muertos. La importancia de ese análisis recae en que demuestra cómo se va crea un discurso e imaginario público que va relacionando la enfermedad con la pobreza. La configuración de este imaginario no es un asuntó de *prensa*, sino que es profundamente político y termina desembocando en propuestas y leyes como la ley 46 de 1918 sobre vivienda obrera que responden a la culpa asignada a la población precarizada por la epidemia.

---

[163] Asombroso brote de gripe en la ciudad, El Tiempo, 17 de octubre de 1918

[164] Durán-Sánchez, *Enfermedad y clases populares. El caso de la gripa de 1918. Entre la acción filantrópica y el miedo a la contaminación. Una aproximación desde las fuentes audiovisuales* (tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia 2014)

Durán sostiene que las fotografía y los reportajes se vuelven un dispositivo retórico y que las imágenes son capaces de trasladar un discurso académico y científico a la opinión pública con un propósito específico. La corriente higienista comenzó a amasar fuerza desde las élites y los gobernantes de la población. La crudeza de las imágenes mostradas en la prensa, morgues abarrotadas, cuerpos en las calles y fosas comunes, ayudaron a reforzar este discurso y ponerlo en centro del debate. La autora analiza diferentes imágenes de fallecidos por la epidemia, y demuestra cómo las muertes de las personas de la elite tienen un carácter singular y se recalcan sus virtudes. Mientras que cuando se muestran fallecidos de las clases populares se hace de forma grupal, los muertos son anónimos y sus cuerpos son sometidos al morbo que genera mostrar cadáveres en las calles y amontonados.

Las consecuencias más mórbidas de la epidemia son reflejadas en los periódicos, el 23 de octubre[165] salen notas editoriales donde se narran los estragos de la gripe y se comparten los conceptos de la Junta de Higiene que achaca la propagación del virus a la pobre higiene de la población y sus viviendas insalubres. El 25 de octubre la alcaldía decreta una junta de socorro y El Tiempo actualiza la categoría del brote de la influenza llamándola la Gran Epidemia de Bogotá[166]. En esa misma fecha sale otro artículo periodístico sobre la eficiencia de las vacunas y la higiene para contrarrestar [167]estas mortales epidemias. La Junta de socorro es un mecanismo desplegado por el estado, que puedo considerar como un instrumento de gobernanza mixto usado porque el estado no tiene la capacidad de auxiliar a sus ciudadanos de manera autónoma. Durán argumenta que la "filantropía" de las clases altas se convierte en un instrumento de control, puesto que se espera cambiar la forma de vida de los auxiliados y concentrar el imaginario de la elite sobre cómo se debían comportar las clases bajas.

La prensa asume el mismo tono paternalista del que he hablado anteriormente: "el estado colombiano no se plantea la salud como un derecho inalienable de los individuos, sino que lo asume como algo que entrega a sus ciudadanos necesitados en virtud de caridad"[168]. Se

---

[165] "Se disminuye el servicio de tranvía", El Tiempo, 23 de octubre 1918
[166] "Por caridad y por justicia", El Tiempo, 25 de octubre de 1918,
[167] García Medina, Pablo, "Higiene pública", El Tiempo, 25 de octubre 1918-
[168] Durán-Sánchez, *Enfermedad y clases populares. El caso de la gripa de 1918. Entre la acción filantrópica y el miedo a la contaminación. Una aproximación desde las fuentes audiovisuales,* pág. 104

muestra a las señoras de la elite repartiendo comida y ropa a los más pobres posando para la prensa. La prensa exalta esta labor moldeando la imagen de una elite caritativa y misericordiosa que ayuda a los pobres cuando más lo necesitan. Este tipo de imágenes configura una imagen maternal altruista de la élite económica de la ciudad cuando asume el cuidado de los pobres afectados por la epidemia, El debate público no se queda en la publicidad pagada para las élites, de forma rápida la discusión pasa a las esferas políticas que ven la oportunidad de intervenir la ciudad bajo el discurso modernista con la excusa de que la población precarizada era la culpable de la propagación de la epidemia. El estado argumentó que las nefastas consecuencias de la gripe se debían al atraso de la ciudad, a su falta de acueductos, alcantarillado y un tipo *adecuado* de vivienda obrera.

El 31 de octubre el periódico El Tiempo publica una sección dedicada a la gripe en la ciudad: *El curso de la epidemia en Bogotá*. En una parte de esta sección se describe la grave situación en los barrios pobres de Bogotá y narra la labor de un caballero caritativo que "en la parte alta del Paseo Bolívar sacó de ranchos y casuchas diez y seis infelices con neumonía, todos ellos en estado grave fueron trasladados al hospital". Narran, también, cómo encontraron "cinco cadáveres y escenas desoladoras, de familias enteras que agonizaban sin socorros ni alimentos"[169]. Las menciones de los estragos de la gripe en el Paseo Bolívar fueron frecuentes entre la prensa pues era en este barrio donde se encontraban las escenas más cruentas de la pandemia. Para noviembre de 1918 la curva de infección parecía aplanarse después de alcanzar su pico en octubre. Sin embargo, la alta tasa de muertos, los enfermos y la paralización general de la ciudad ejercía presión sobre el gobierno local. A esta situación se sumaba la ausencia del presidente, quien se encontraba encerrado en palacio, no tanto por el miedo al contagio, sino por la muerte de su hijo en Estados Unidos a manos de la pandemia[170]. La situación en la ciudad se volvió crítica el 1 de noviembre cuando se reveló el conteo de muertos que llegaba a cuatro mil trescientos

[169] "El curso de la epidemia en Bogotá", El Tiempo, 31 de octubre de 1918.
[170] Montenegro Armando, "La gripa española en Colombia", El Espectador, 24 de mayo de 2020, en: https://www.elespectador.com/la-gripa-espanola-en-colombia-columna-920879/

cuarenta y cuatro[171] y se calculaba que la enfermedad había llegado a contagiar al 80% de la población capitalina[172]colapsando el frágil sistema de salud de la capital.

Para combatir la situación el gobierno local tuvo que movilizar recursos para asegurar su gobernanza frente a la pandemia. Creó la Junta de socorro, la cual repartió alimentos, ropas y realizó colectas para conseguir insumos médicos. Amplió el terreno del cementerio de pobres y aplicó restricciones de movilidad. Cuando la acumulación de cuerpos empezó a ser un problema contrató más enterradores y uso presos para esta labor. La alcaldía y la Junta de higiene realizaron labores administrativas para combatir esta enfermedad y sus consecuencias, entre las más notables están:

- Dividir la ciudad en 10 zonas, cada una con un médico y practicantes, también responsables de llevar medicamento.
- Recolección de fondos.
- Establecer dos hospitales para aislar a los enfermos.
- Se delega en el alcalde el mando de los médicos y de la junta de socorro.
- Desinfección de plazas de mercado.[173]

La movilización de recursos es instrumentos de gobernanza que empleó la ciudad ante la epidemia. Estos instrumentos tuvieron diversos usos y fines además de socorrer a la población, sirvieron para, como explica María Fernanda Duran, posicionar un discurso paternalista y de control social sobre las clases populares. Usando la epidemia como una justificación para intervenir y modificar su estilo de vida. Esta intervención se vuelve una realidad física cuando se empiezan demoler ciertas zonas pobladas por comunidades pobres. Para realizar esta labor se tuvo que crear una aparataje legal y administrativo ligado a la Dirección de Obras Públicas Municipales, aspectos de los que ya he hablado anteriormente.

---

[171] "La lucha contra la epidemia en Bogotá", El Tiempo, 1 de noviembre de 1918.
[172] Manrique Fred, Martín Abel, Meléndez Bernardo, Ospina Juan, *La pandemia de gripe de 1918 – 1919 en Bogotá y Boyacá. 91 años después*. Asociación Colombiana de Infectología, revista Infectio. 2009. http://www.scielo.org.co/pdf/inf/v13n3/v13n3a05.pdf
[173] La junta central de higiene y la gripa", El tiempo, noviembre 1 de 1918.

La prensa cumplió un papel fundamental para justificar públicamente los planes estatales a futuro usando el discurso de la necesidad de modernizar la ciudad –y sus habitantes–. Estos discursos se enunciaban desde la elite y las esferas de poder político. El 3 de noviembre El Tiempo publica una columna de Anselmo Gaitán titulada *El fracaso de un sistema*[174]. En este escrito se hace un llamado de atención al evidente atraso del país, se nombra la falta de puertos modernos, de un sistema férreo funcional, del atraso académico, científico, comercial y de la ignorancia general de las personas que llevaron a que el brote de gripe española haya sido tan mortífero. Al día siguiente, el periódico publica otro escrito titulado *Para prevenir las epidemias del mañana*[175]. En este artículo se hace hincapié en que "nuestra clase pobre no puede seguir viviendo en las infectas pocilgas que le sirven de habitaciones". Es importante recordar que en 1913 el gobernador de Cundinamarca, el médico Rafael Ucrós, se dio a la tarea de construir habitaciones obreras usando una hacienda de la época, una acción que dio buenos resultados. El artículo prosigue diciendo que ante "el abrumador peso de más de 100 cadáveres diarios" es necesario pensar en las condiciones de vida de los obreros, que al tener que vivir en ranchos hacinados y con animales se expone a todo tipo enfermedades. En este punto del artículo, el autor explica que la afición de los más pobres por la chicha y el alcohol: "de ahí que el obrero prefiera la taberna al hogar, la chicha y el aguardiente sean muchas veces necesarios para buscar un sueño". En estas líneas se ve claramente la influencia el discurso higiénico y clasista que crea conexión entre las viviendas de los pobres y la enfermedad con la población más vulnerable y precarizada de la sociedad. El discurso higienista en Colombia intenta que la opinión de que los pobres son los culpables de la gripa española sea una versión aceptable del origen de la pandemia en el país. Para el autor de ese texto la construcción de habitaciones para los obreros era una necesidad que se debía resolver de manera inmediata para evitar nuevas enfermedades a futuro.

El Tiempo recoge en su edición del 5 de noviembre la propuesta presentada en el congreso para crear una ley para la mejora de la salubridad de la vivienda obrera. Esta ley se concreta

[174] Galán, Anselmo, "El Fracaso de un sistema", El Tiempo, 3 de noviembre de 1918.
[175] M. M. Mallarino, "Para prevenir las epidemias del mañana", El Tiempo, 4 de noviembre de 1918.

el 19 del mismo mes en la ley 46 de 1918[176] que ya he nombrado, pero analizaré más a fondo en este apartado. La expedición de la ley no significa que haya comenzado a cumplirse de manera inmediata. El gobierno de la época no tenía control sobre la expansión de la ciudad que estaba creciendo de manera desorganizada por el fenómeno de la auto construcción. El primer artículo prohíbe que, se arriende piezas, casas o habitaciones que no cumplan con las condiciones de higiene, estas reglas serían reglamentadas por la Dirección Nacional de Higiene –artículo 2– que también deberá decidir si una habitación puede ser habitada permanentemente o sólo por el día –artículo 3–. Los artículos 4, 5 y 6 reglamentan que los funcionarios de la Junta de higiene municipal pueden ingresar a domicilios particulares con 24 horas de aviso previo durante el tiempo que durara la epidemia. El artículo 7 promueve la construcción de la vivienda obrera:

> Es obligación de los Municipios que tengan más de quince mil (15.000) habitantes destinar el dos por ciento (2 por 100) del producto de sus impuestos, contribuciones y rentas, a la construcción de viviendas higiénicas para la clase propietaria. Dichas viviendas tendrán que llenar las condiciones determinadas por la Dirección General de Higiene; por habitarlas se cobrará solamente un arrendamiento equivalente al seis por ciento (6 por cien) anual del valor de su costo, más un cuatro por ciento (4 por 100) sobre el mismo valor, destinado a cubrir éste; todo conforme a los reglamentos ejecutivos de esta Ley, y a los que, sin contrariar los ejecutivos, dicten los respectivos conceptos Municipales.

Para poder cumplir estos objetivos de vivienda el gobierno nacional debía hacer uso de un instrumento de gobernanza financiera. El artículo 9 autoriza entregar 100 mil pesos a Bogotá para la compra de lotes "para la construcción de casas higiénicas para la clase proletaria y para la edificación de las mismas". El artículo 10 dice que la municipalidad de la ciudad debe llevar por separado las cuentas de las viviendas construidas con el auxilio del gobierno y que no podrá cobrar arriendo por estas. El artículo 11 tiene especial importancia porque muestra los modelos de financiación de vivienda de los que hablaba Brunner en 1934. Se especifica que los dineros que entren al tesoro municipal por las viviendas hechas se deberán invertir en la construcción de nuevas habitaciones obreras. Finalmente, el artículo 12 ordena la creación de una cartilla de higiene pública y ésta deberá ser repartida por el gobierno nacional a todos los municipios del país.

---

[176] Ley 46 de 1918, Sistema único de información normativa, en: http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019009

Puesta en el contexto del proceso de formación de la Secretaría de Obras Públicas, esta ley cobra sentido e inicia el proceso de reconocimiento estatal sobre la importancia de la vivienda obrera. Esto se complementa con la ley 19 de 1932 y la ley 61 de 1936. Otras leyes nacionales como la 10 de 1915, que ordena la canalización de dos ríos en la capital, o la ley 12 de 1926, sobre la enseñanza y expansión de la higiene en las principales ciudades del país, son igualmente importantes, por ejemplo, ésta última fue la ley que otorgó la importante subvención de seiscientos mil pesos anuales para obras de alcantarillado, pavimentación e higiene en Bogotá. Fue, también, el conocimiento sobre las aguas impotables que se consumían en la capital y que originaron distintos brotes infecciosos en la ciudad a lo largo de la historia, lo que impulsó la creación de la Junta de higiene en 1872[177]. La creación de un eficiente acueducto, con la potabilización del agua por medio de la cloración, la creación de tuberías, tanques y la represa de La Regadera, que permitía un flujo constante de agua tratada, fue lo que permitió ayudar a combatir enfermedades como la fiebre tifoidea. Todas estas obras, que necesitaron esfuerzo institucional, de aprendizaje, descentralización y profesionalización crearon la infraestructura física y arquitectura institucional que permitió la formulación de la vivienda obrera –así haya demorado varios años en verse concretado–. Vale la pena decir que las leyes se coproducen entre sí, a la par que coproducen a la ciudad y a la legislación nacional.

[177] La Junta de higiene, Archivo de Bogotá, en: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/la-junta-higiene#:~:text=La%20ley%20a%20la%20que,%C3%BAltima%20gran%20epidemia%20de%20gripa.

Figura 9. La Regadera. Archivo de Bogotá. http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/embalse-la-regadera

El saneamiento.

La epidemia de Gripe Española dejó un amargo recuerdo que persistió por varios años. El paso de la Gripe Española por el Paseo Bolívar causo graves estragos entre su población. Además de sufrir la mortandad más alta de la ciudad se vieron estigmatizados y marginados al haber sido relacionarlos como causa de la enfermedad. El asentamiento del Paseo Bolívar fue un tema de discusión y debate en todos los gobiernos locales que proponían un proceso de saneamiento o demolición. Sin embargo, el presupuesto estatal o la voluntad política entorpecían este proceso. La respuesta a este tema fue la vivienda social propuesta por Karl Brunner en forma de la construcción del barrio Centenario para poder desalojar a la población del Paseo Bolívar. Que el barrio Centenario fuera edificado para poder acabar con el Paseo Bolívar no fue una decisión unilateral de la administración local de 1934–1938 o del mismo Brunner. Esta decisión es la culminación del desarrollo de una idea por años y que ya tenía un acumulado un sin fin de intentos institucionales fracasados. Se puede comparar esta situación con los intentos contemporáneos de las últimas alcaldías bogotanas por acabar el llamado Bronx o la "L", aunque las dinámicas de los sitios son completamente diferentes.

Figura 10

Tomado de Recordando el Paseo Bolívar, Archivo de Bogotá, en: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/recordando-paseo-bolivar

El Paseo Bolívar se encontraba a las márgenes del Rio San Francisco y se consolidó como un asentamiento irregular que aumentó su población con la entrada de la industrialización al país y la migración de familias campesinas a la ciudad. Al carecer de trabajos estables esta población vivía de forma hacinada, convivía con animales de cría pequeños y tenía algunos cultivos propios, aprovechando la cercanía a la fuente hídrica. La concentración de personas en las faldas de los Cerros Orientales contaminó la fuente hídrica volviéndola insalubres para los habitantes del Paseo Bolívar y el resto de la ciudad. Este problema se trató de resolver parcialmente con la canalización del Rio San Francisco, pero como los habitantes de este sector no podían pagar los impuestos la obra demoró más tiempo del que verdaderamente requería. En 1919, un año después del brote de Gripa Española, el Concejo de la ciudad aprobó el acuerdo 56 de 1919[178], donde "en busca de higienizar la ciudad, aprueba la destrucción de las construcciones y chozas del paseo Bolívar". Se autoriza la compra de terrenos para poder reubicar a las personas, pero la compra de estos terrenos se demoró más de 5 años. En 1926 y 1927 se firman los contratos para que el estado administre oficialmente los terrenos a demoler y aquellos disponibles para las nuevas ubicaciones[179]. En 1927 se aprueba una serie de acuerdos municipales sobre el Paseo Bolívar. El acuerdo 18[180] "sobre establecimientos de chichería en el Paseo Bolívar", donde se prohíbe el funcionamiento de chicherías o locales de venta de bebidas fermentadas de maíz. Esto demuestra que no se persigue como tal el consumo de alcohol, sino se prohíbe las bebidas embriagantes de las clases populares. Este acuerdo también muestra la extensión que el gobierno reconocía del Paseo Bolívar, iba desde la calle 9° a 26° y carrera 2° hasta el límite del municipio hacia el oriente. Finalmente, el acuerdo da un plazo de 4 meses para cerrar locales que vendan chicha. Ese mismo año el Concejo expidió el acuerdo 45 "por el cual se dictan algunas medidas para propender a la higienización del Paseo Bolívar". El artículo 1 prohíbe la entrega de licencias de construcción hacía el sur del Paseo, puesto que el estado estaba a la espera de que el Ministerio de Obras Públicas

[178] Moreno Ortiz, César Augusto, "Los barrios obreros y la gente pobre. Modelos de vivienda obrera y desarrollo urbano en Bogotá 1900 – 1936", (Tesis de grado, Pontificia Universidad Javeriana, 2016), pág. 111
[179] Ibid.
[180] Recordando el Paseo Bolívar, Archivo de Bogotá, en: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/recordando-paseo-bolivar

entregará el plano definitivo del Paseo Bolívar. En el artículo 2 el personero recibe la facultad de iniciar los juicios de expropiación que sean necesarios para realizar las obras de saneamiento.

Estos dos acuerdos demuestran el uso de instrumentos de gobernanza y aspectos de carácter tecnológico. El acuerdo 18 y el 45 enmarcan la decisión del gobierno de atacar la insalubridad del Paseo Bolívar usando instrumentos coercitivos en diferentes niveles. El acuerdo 18 estable el cierre de los establecimientos de chicha puesto que el proceso de preparación de esta bebida era rudimentario y no era considerado higiénico. Por su parte, el artículo 45 avala el uso de vías coercitivas más directas como la prohibición de la construcción y da facultad al personero municipal para iniciar los juicios de expropiación necesarios.

Otro aspecto que muestra la unión de instrumentos de gobernanza con la tecnología y diferentes técnicas es que el municipio esté esperando un plano realizado por el gobierno nacional sobre el Paseo Bolívar para saber su extensión real. Ya mostré las razones que exponía Karl Brunner para usar la fotografía aérea sobre el plano. Mientras que los mapas, los planos son recursos de información cartográfica y ofrecen información valiosa para el estado, la fotografía sería capaz de presentar de forma más fiable las condiciones del terreno que se quería intervenir. Para Pfeffer, Martínez, O' Sullivan y Scott[181] esta es una herramienta muy valiosa para la gobernanza ya que ofrece información geográfica más fiable que la información netamente cuantitativa cuya recolección de datos era dudable en la época. Debo aclarar que, a pesar de la importancia de la representación gráfica del espacio, es necesario que la información tenga un contexto claro para que se pueda hacer una lectura efectiva de ella. Esto es lo que Pfeffer, Martínez, O'Sullivan y Scott llaman geo tecnología de conocimiento espacial y es necesario dedicarle un breve apartado.

Las geo tecnologías del desarrollo

Las tecnologías y técnicas de representación del espacio juegan un papel importante en la gobernanza urbana y en el desarrollo urbanístico. Los mapas, planos, fotos y demás

[181] Pfeffer Karin, Martinez Javier, O' Sullivan, Scott Dianne, Geo-Thecnologies for spatial knowledge en, *Geographies of urban governance. Advance theories, methods and practices.*

herramientas son medios de configuración de una imagen específica del espacio que responda a los discursos científicos de la época. La información espacial que proveen estas herramientas debe ser procesada ante de configurar una imagen. Por ejemplo, para hacer una fotografía aérea se requiere una cámara y un medio de transporte aéreo y, además, se necesita información mínima para que la foto sea útil. Saber exactamente qué se va a fotografiar condiciona la velocidad y la altitud en la que la fotografía debe ser tomada. Es necesario tener conocimientos topográficos de la zona, si se desea tomar una foto para desarrollar un plan vial el fotógrafo debe enfocarse en los edificios, los accidentes geográficos importantes y los estados de las vías. La decisión de qué capturar en la fotografía es filtrar las posibilidades de la imagen y la información que de ella pueda extraerse. En comparación, la aerografía es un método más sencillo que la creación de planos y mapas, para la creación de estos es necesario filtrar muchísima más información que es, a su vez, más complicada de conseguir.

Se puede decir que la información que proveen los planos, mapas, fotos que a los investigadores ya ha sido seleccionada y filtrada con parámetros cuantitativos y cualitativos. Esa es la razón por la que sea importante reconocer ese condicionamiento de los datos representados. Así, cuando se analiza un plano, foto, mapa u otro documento cartográfico no solo se estudia el documento, sino la información con la que fue construido, En resumen, la información y la técnica con la que se realiza cierto tipo de documentos influencia los análisis y conclusiones que se extraen de ellos. Se puede decir, entonces, que las decisiones que se tomen con este tipo de fuentes afectan la estructura física de la ciudad y a sus habitantes, y esa posibilidad hace necesario analizar, también, el método de construcción de esas fuentes.

Para Pfeffer, Martínez, O'Sullivan y Scott[182] hay una serie de factores claves en las herramientas geo tecnológicas que creo vale la pena repasar aquí. Hay que pensar en los tipos de herramientas que se usan para extraer información, los discursos respecto a las tecnológicas, el tipo de conocimiento producido y cómo ese conocimiento modifica las decisiones gubernamentales. La principal función de la tecnología es proveer información

[182] Pfeffer Karin, Martinez Javier, O' Sullivan, Scott Dianne, Geo-Thecnologies for spatial knowledge en, *Geographies of urban governance. Advance theories, methods and practices.*

geográfica y configurar sistemas de información para que los gobiernos urbanos puedan tomar decisiones y ejercer una mejor gobernanza sobre los territorios. Así es que la tecnología se convierte en un recurso necesario para la gobernanza efectiva. Un gobierno con un sistema de información geográfica puede decidir mejor qué tipo de instrumento de gobernanza es más efectivo para un fin particular. Ahora bien, los discursos sobre las tecnologías suelen formularse pensando en la manera en qué son capaces de representar la realidad de forma precisa y exacta. Los autores señalan que muchas veces no se cuestiona qué tanta información es capaz de abarcar u omitir estas tecnologías. La atención se enfoca mucho más en que la representación sea lo más cercano a la real. No obstante, su interés cientificista y positivista cae en saco roto al no considerar las formas posibles en las que la información sobre puede ser seleccionada, censurada y filtrada por el método de cada tecnología. En la contemporaneidad se ha discutido la naturaleza de la información que brinda la tecnología y la manera en la que se retratan una sociedad. Ahora bien, para analizar mis casos de estudio he decidió darle más relevancia al hecho de que el uso de tecnologías como la aerografía es una fuente de representación más objetiva e imparcial que algunos planos y mapas de la época.

En el caso bogotano la Secretaría de Obras Públicas, el Departamento del Plano y después el Departamento de Urbanismo, son las entidades estatales con la capacidad para procesar la información proveniente de las fotografías, mapas y planos. Como he mencionado en capítulos anteriores, fue necesario crear organismos institucionales capaces de procesar el volumen de información que contenían las geotecnologías. El hecho de que Bogotá tuviera estas instituciones define la capacidad de trasformar su territorio. Si un gobierno no puede procesar la información que recolecta no será capaz de realizar acciones concretas y efectivas para transformar la vida de sus ciudadanos. El acuerdo 45 es un ejemplo de cómo la capital debía esperar a que una escala estatal mayor, con los recursos suficientes, entregara un plano del Paseo Bolívar para poder proceder con la transformación de ese espacio. Ese tiempo de espera trae como consecuencia el fracaso de la escala menor. El gobierno local no tenía suficiente autonomía ni recursos para realizar un plano y, mucho menos, tenía las herramientas para recoger y procesar la información necesaria para realizar una intervención física de manera rápida y efectiva con el fin de subsanar las necesidades de la población afecta. Cuando el gobierno local tiene la capacidad de recolectar

información en los terrenos que desea intervenir, puede crear documentos por medio de geotecnologías y procesar dicha información es capaz de tomar decisiones basada en estos datos. En resumen, las herramientas de conocimiento geoespacial han adquirido un papel transformador en el estado y la sociedad para esta época demasiado importante. Ahora bien, las herramientas no son capaces de transformar un territorio y su población por sí mismas: la transformación requiere de una serie de condiciones propicias del gobierno, de la sociedad y sus políticas económicas y ecológicas. Considero que estas tecnologías alcanzaron el clímax de su potencial con Brunner. El uso de la aerofotografía, la aplicación de la sociografía y las nuevas técnicas de recolección de datos, como los flujos demográficos, densidad de habitación, residencial y poblacional fueron claves para la actualización de la ciudad de Bogotá.

El Centenario.

Una de las funciones de Karl Brunner era "el fomento de la construcción de habitaciones baratas y la formación de barrios obreros"[183]. La Celebración de IV Centenario fue el momento perfecto para iniciar estas obras. En 1936 Brunner realizó estudios sobre el tipo de población que habitaba el Paseo Bolívar, las estadísticas municipales eran las siguientes: catorce mil novecientos setenta y nueve personas habitaban ese espacio y el 42% eran menores de 15 años. El 58% de los habitantes eran obreros, el 29% realizaba oficios domésticos, el 7% no tenía empleo y el 6% no tenía ocupación alguna. El 70% de las personas que no tenían ocupación tenían una condición de invalidez[184]. Esta caracterización de la población influenció la creación del barrio Centenario, que fue construido en la antigua hacienda Quiroga, al sur occidente de la ciudad. La construcción de las viviendas mantuvo los espacios verdes para sus habitantes pudieran cultivar su alimento. La esperanza de este proyecto era que el total de la población del Paseo Bolívar pudiera ser trasladada a este y otros barrios construidos en los años venideros. Sin embargo, la carencia de recursos algunos de los habitantes del Paseo impiden que asuman la hipoteca y pierdan la oportunidad del traslado.

---

[183] Acuerdo 42 de 1933, Régimen legal de Bogotá, en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9727#0

[184] El Tiempo 1936, en Montoya, John Williams, *De la ciudad hidalga a la metrópoli globalizada. Una historiografía urbana y regional de Bogotá,* (Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2008), Pág. 134

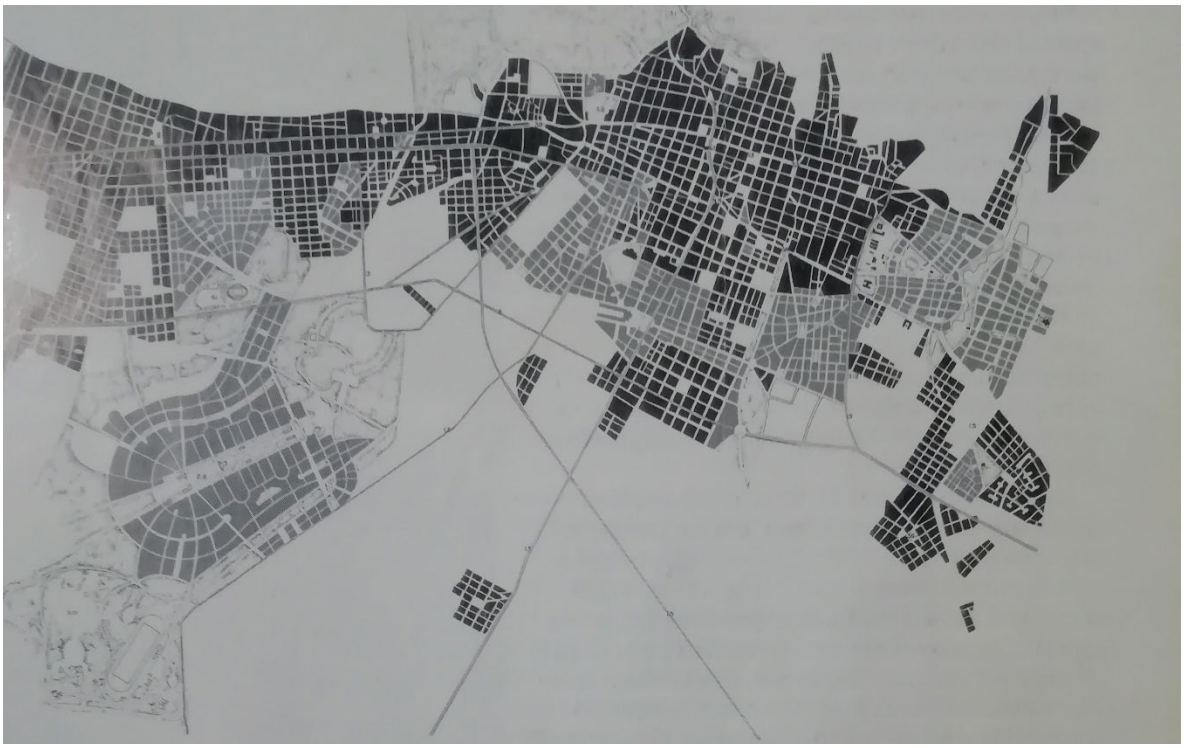

Figura 11. Plan de obra. Hofer, Andres, *Karl Brunner y el urbanismo en América Latina,* 115

El saneamiento definitivo del sector en 1937 desplazó a una parte de su población a otras periferias donde retomaron la autoconstrucción de viviendas. El Tiempo relata que la mayoría de la población del Paseo Bolívar se trasladaría con éxito a vivir en el Centenario y que al resto de la población "se le permitió llevar el material de sus ranchos destruidos y llevarlos a otro sitio"[185]. Un año antes de la inauguración del Centenario la prensa nacional celebraba el fin del infame Paseó Bolívar y la creación del barrio que debía representar la modernización de la ciudad. El 16 de septiembre, en un artículo titulado *Un vasto plan de obras en el barrio el Centenario,* la prensa hablaba de uno de los proyectos insignias de la celebración de IV Centenario:

> "El propósito que persigue el actual ejecutivo municipal, al continuar la construcción de viviendas baratas (…) no es otro que cumplir (…) el plan acordado

[185] El Tiempo 1936, en Montoya, John Williams, *De la ciudad hidalga a la metrópoli globalizada. Una historiografía urbana y regional de Bogotá,* Pág. 136.

para la completa descongestión y desocupación de algunos sectores poblados en el Paseo Bolívar"[186]

El reportaje menciona que el gobierno había agregado ciento tres mil pesos al proyecto del Centenario para la edificación de ciento siete casas adicionales y completar quinientas viviendas que servirían de alojamiento a unas cuatrocientas familias[187]. La manera en la que estas viviendas podían ser adquiridas era un tema de interés público. El artículo cita al personero de la ciudad que decía que "es posible que se adopte una forma de pago similar a las propiedades del Instituto de Acción Social". Con este artículo confirmo que la ciudad había adoptado el modelo de financiación mixta que había propuesto Brunner al Concejo de la ciudad en su editorial de 1934, de la que hablé en el capítulo anterior. Finalmente, el artículo dice que el traslado de las familias ocurrirá a inicios de 1938 unos meses antes que las celebraciones del IV Centenario comiencen.

El barrio fue inaugurado el 8 de agosto de 1938 en medio de las festividades de la celebración del IV Centenario y el juramento de Eduardo Santos como presidente de la república. Un mes después el barrio fue presentado internacionalmente en la X Conferencia Sanitaria Panamericana. El gobierno deseaba mostrar sus avances en la modernización de la ciudad y el trabajo de higienización. A pesar de que todavía no había conexiones completas a servicios públicos y la dotación barrial no estaba terminada la inauguración del barrio fue un éxito gubernamental.[188] El Centenario fue una muestra de los nuevos conceptos urbanísticos que estaba aplicando Brunner. Su trazado mostraba una nueva visión de movilidad y de adaptación ante la topografía del terreno, Brunner desafiaba a la clásica cuadrilla española que consideraba ineficiente para el terreno de Bogotá. La particular forma del barrio estaba definida por una diagonal en el costado sur, que nació por la necesidad de esquivar el Humedal Olaya. Esta diagonal hace que las primeras casas construidas estuviesen el mismo sentido que las calles y carreras de la ciudad. Las casas de la segunda etapa estaban orientadas parcialmente por la diagonal. Esto genera ciertas zonas

[186] "Un vasto plan de obras en el barrio Centenario", El Tiempo, 16 de septiembre de 1937.
[187] Ibid.
[188] Pulgarín Osorio, Yarleys, "Vivienda estatal obrera de los años 30 en Bogotá: los casos de los barrios Restrepo y Centenario. Aportes recuperación de memoria y pautas de valoración patrimonial", (Tesis de maestría Pontificia Universidad Javeriana), Pág. 131.

libres que fueron destinadas a ser espacios públicos para la comunidad como, por ejemplo, el parque que se hizo en la esquina nororiental de la diagonal. El barrio Centenario fue el inicio de la expansión controlada de algunos barrios hacia el suroccidente de la ciudad. Al finalizar todas las etapas el barrio consistió en quinientas casas[189]. El trazado diagonal con calles en forma circular que se adaptaban a los accidentes geográficos, son una marca característica del trabajo de Brunner. Se puede ver fácilmente en algunos barrios que aún hacen parte de la ciudad como el Barrio Palermo, El Campin, La Soledad, Bosque Izquierdo, y el Park Way.

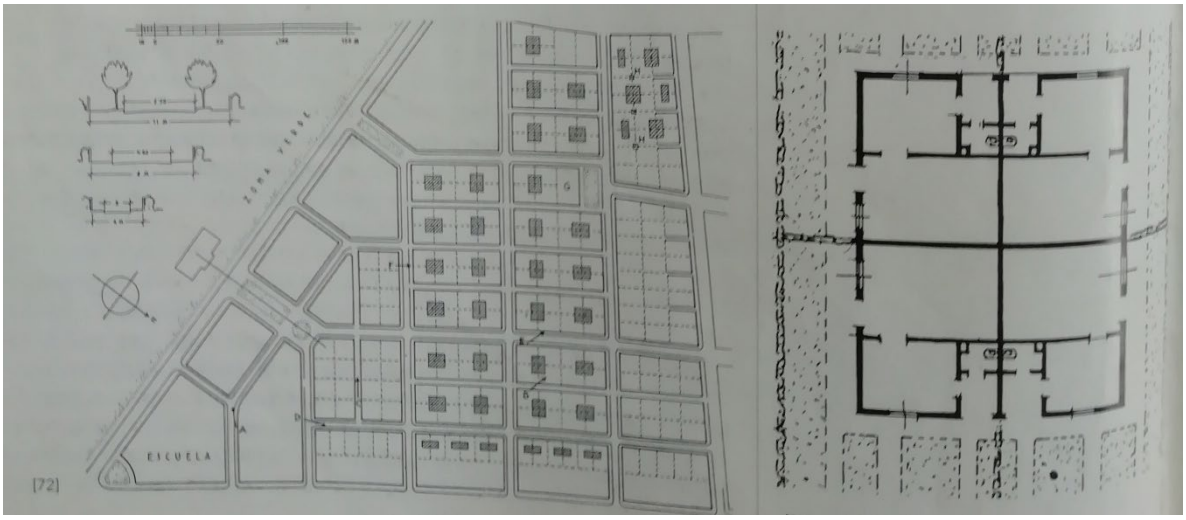

Figura 12. Plano Barrio Centenario Hofer, Andres, *Karl Brunner y el urbanismo en América Latina,* 142

El barrio Centenario es una muestra del intenso proceso de coproducción entre la administración de la planeación urbana y la ciudad. Se construyeron diversos proyectos de vivienda obrera antes, durante y después del Centenario, pero pocos barrios alcanzaron su nivel de popularidad. El sector del Pase Bolívar fue estigmatizado y marginalizado en las primeras décadas del siglo XX, era el referente de atraso, pobreza y enfermedad. Pero si el Paseo Bolívar era el referente de atraso, el Centenario sería el referente de salubridad y modernidad en la ciudad. La visita de la X Conferencia Sanitaria Panamericana un mes después de la inauguración era la consagración del barrio como símbolo de modernidad e

[189] "Un vasto plan de obras en el barrio Centenario", El Tiempo, 16 de septiembre de 1937.

higiene. Estos espacios son el inicio y el fin de una misma historia: la historia del desarrollo de la vivienda obrera en Bogotá. El Paseo Bolívar se forma en las márgenes del Rio San Francisco sin ningún tipo de servicios públicos. Bogotá era una ciudad que seguía casi en sus límites históricos construidos en la colonia, por la cercanía al centro de la ciudad era favorable para los habitantes del Paseo y, a veces, perjudicial para la ciudad. El barrio Centenario fue el resultado de la disponibilidad abrumadora de dinero gracias a la Danza de los Millones. Para la época existía el capital suficiente para consumar el ambicioso plan de obras del IV Centenario junto con la finalización de la canalización de los ríos, la construcción de la represa La Regadera, la finalización de la planta de tratamiento de aguas Vitelma, y la construcción de más de ciento setenta kilómetros de tuberías. Las ideas urbanísticas de Brunner hicieron posible que el barrio Centenario destacara entre otros barrios por su trazado, arquitectura y diseño habitacional, que era toda una novedad en Colombia. Brunner configuró el barrio como una apuesta moderna para el bienestar social de la clase trabajadora.

Las leyes de financiación de vivienda obrera, nacidas en medio de la peor pandemia de la historia moderna, son testimonio del drama social que vivieron la población precarizada en Bogotá durante el brote de Gripa Española. Este drama obligó al gobierno a plantear una reforma urbana, cuyos principales objetivos eran construir un acueducto moderno y dar vivienda a los más pobres para evitar este tipo de situaciones en el futuro y aliviar las desastrosas consecuencias de la pandemia. Higiene y urbanismo siempre fueron de la mano, sobre todo porque existe una estrecha relación entre la vivienda y el acueducto: cualquier asentamiento humano sin acceso a agua potable ni a un alcantarillado se convierte en un foco de enfermedades. Por esta razón el gobierno bogotano invirtió tanto esfuerzos como recursos en la construcción del acueducto y el alcantarillado de la ciudad.

Acueductos y represas

Las decisiones del gobierno nacional tienen repercusiones en la gobernanza de la capital. El proceso de descentralización administrativa y la autonomía con la que contaba la ciudad no evitaba que ciertas leyes de carácter nacional influyeran en la planeación urbana de Bogotá. Varias de estas leyes llegaban al congreso de la república impulsadas por la elite bogotana.

La ley 25 de 1921[190] es un ejemplo de lo anterior, esta ley creó el impuesto de valorización por beneficio de las obras públicas. Esta ley permitía que los municipios recogieran dineros para financiar más obras públicas. Esta ley facilitó notablemente la recolección de recursos, evitando que los gobiernos recurrieran a la banca privada o a los cobros extraordinarios a la población. Esta ley también beneficiaba al gobierno nacional pues otorgaba mayor autonomía financiera a los gobiernos locales evitando que tuvieran que recurrir al gobierno nacional o departamental en búsqueda de recursos económicos. El artículo 3 de esta misma ley permitía el cobro del 2% de mora mensual para los dueños de predios que no realizaran el pago de la valorización. Esta es una herramienta coercitiva de corte financiero para asegurar el pago del impuesto y la financiación de futuras obras públicas[191].

Figura 13. Canalización Río San Francisco. Archivo de Bogotá.

[190] Ley 25 de 1921, Gestor normativo, en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=258
[191] Gupta Joyeeta, Pefffer Karin, Verrest Hebe, Ros-tonen Mirjam, *Geographies of urban governance. Advance theories, methods and practices* (Springer, 2015) Pag 109.

Los libros de historia oficial como *La planificación en Bogotá*[192], *Bogotá Obra Pública*[193] e *Historia de institucional de la Secretaría de Obras Públicas*[194] recalcan la importancia que tuvo esta ley para la planeación urbana de la capital, especialmente para contener y controlar las masas de aguas que rodeaban y atravesaban la ciudad. Es probable que los legisladores consideran de mayor interés las obras publicas que trataban de contener o dominar los cuerpos de agua. Proteger y dominar los ríos que bajaban de los cerros y los humedales era muy importante, pero también se debían pensar en cómo extender la ciudad cuando las tierras pantanosas que rodeaban a la capital eran una barrera natural. El antecedente histórico al que me refiero es la canalización del Rio San Francisco importante para la implementación y creación de nuevas leyes sobre el tema. Los cuerpos hídricos que cruzan la ciudad son variables geográficas y ecológicas que han moldeado su historia y la gobernanza del territorio. Esto se ve reflejado en los actos de gobierno, por ejemplo, las empresas que llevó acabo el gobierno bogotano para tratar de "controlar" el cauce del Rio San Francisco y otros cuerpos de fluviales muestra la influencia que éstos tenían sobre la planeación y cuidado de la ciudad. Desde la segunda década del siglo XX las obras relacionadas con los ríos de la capital son constantes, se han canalizado, sepultado, saneado y salvado sus aguas de diversas maneras para permitir la expansión y conexión de Bogotá con los asentamientos de poblaciones en su periferia.

Por medio de la ley 10 de 1915[195] el gobierno nacional ordena al gobierno de Bogotá la canalización de los ríos San Francisco y San Agustín, para lo cual el gobierno central destinaba treinta mil pesos oro para su ejecución. El artículo 2 de esta ley n decreta que se deben crear vías o calles públicas en las zonas que sean cubiertas. En ese momento, sin embargo, las obras no eran posibles porque no había planos detallados de la capital. Siendo consciente de esta falencia, el gobierno, por medio del artículo 3, sugiere usar los planos de la ciudad que habían sido levantados por la Casa Pearson para Bogotá. Estos planos no fueron de útiles porque no tenían en cuenta la geografía real de la ciudad, los planos se hicieron pensando que el suelo de la capital era llano. En el *Proyecto de Bogotá Futuro*

---

[192] Departamento Administrativo de Planificación Distrital, *La planificación en Bogotá,* 1964
[193] Suárez Zúñiga, Álvaro, Bogotá Obra Pública, 1999
[194] Núñez Cetina, Saydi, Historia institucional de la secretaria de obras públicas, 2008
[195] Ley 10 de 1915, Sistema único de información normativa, en: http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1566056

también se pensó en usar los planos de Pearson para planificar el alcantarillado y fueron descartados por el mismo motivo. Esta anécdota es una muestra de las consecuencias de obviar las características particulares de un lugar que se quiere intervenir. A pesar de los errores cometidos en la creación de estos planos igual se consideraron como un trabajo científico. Esta visión obtusa de la ciencia hace que el gobierno sugiera su uso para proyectos. Al final, esta decisión solo lleva al retraso e increíbles sobrecostos.

El artículo 4 del gobierno nacional ordena al Concejo de Bogotá expedir un decreto que "*incluya todas las disposiciones y pormenores que haya necesidad de prever, para evitar inconvenientes posteriores"*[196]. Este artículo es irónico teniendo en cuanto la sugerencia de usar los planos de la casa Pearson. Medio año después el Concejo de Bogotá expidió el acuerdo 10 de 1916[197] con el cual acataba la orden del gobierno nacional e iniciaba las obras. El concejo crea un impuesto transitorio para financiar las obras de canalización, lo cual es extraño teniendo en cuenta que el gobierno ya había designado un rubro para la obra. No hay claridad sobre lo que pasó con los treinta mil pesos que el gobierno nacional había designado a la obra. Este impuesto transitorio era muy parecido a un impuesto de valorización, puesto que los predios que fueran beneficiados por esta obra debían contribuir de manera proporcional para financiar la construcción. Este medio alternativo de financiación impacto la manera en la que se realizó la obra. Los barrios pobres no pudieron pagar a tiempo o simplemente no pagaron este impuesto, mientras que los barrios ricos pagaron de forma rápida. Los barrios más pobres, sin embargo, estaban ubicados en la periferia de la ciudad, en este caso al borde oriental de los cerros donde nacen los ríos que debían ser canalizados. Esto hizo que las obras se iniciaran en barrios como La Catedral, ubicado en el occidente de la ciudad, lo cual contravenía las recomendaciones técnicas de iniciar la canalización por el oriente, más cerca al nacimiento del rio y donde quedaban los barrios pobres[198].

Iniciar las obras en los barrios pobres de los Cerros Orientales era prioritario por higiene y salubridad pública. La parte alta de los cerros era el origen de la contaminación de ciertos

---

[196] Ibid.
[197] Acuerdo 10 de 1916, Revista concejo municipal, 1916.
[198] La canalización del Rio San Francisco, Archivo de Bogotá, en: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/canalizacion-del-rio-san-francisco

sembradíos, molinos que explotaban la fuerza hídrica del río y que lo usaban de botadero. Aguas abajo –todavía en el cerro– donde iniciaban los barrios de clase baja, las curtiembres, baños públicos y zonas de lavado de ropas aumentaban la contaminación del rio. A esto se sumaba que por la falta de un acueducto los habitantes de estas zonas tomaban y preparaban alimentos con estas aguas insalubres. En el occidente la ciudad, la principal fuente de contaminación era El matadero, que vertía en el rio los desechos del procesamiento cárnico. La deficiencia del gobierno local para supervisar y gerenciar las obras de canalización, la falta de personal profesional y los problemas de financiación hicieron que estas obras se extendieran casi 20 años.

En todas las ciudades el suministro de agua potable es esencial para poder mantener poblaciones saludables. El alcantarillado también cumple una función vital, se encarga de canalizar las aguas lluvias, aguas negras y demás desechos evitando que se acumulen y creen focos de infecciones. Un buen alcantarillado es el modo más eficiente de prevenir brotes de enfermedades contagiosas y mantener la salud pública. La historia del agua potable y el alcantarillado van de la mano en la Bogotá de las primeras décadas del siglo XX y es un caso perfecto para observar como la geografía es un actor central en la coproducción de la ciudad, su planeación y la construcción histórica del *escenario de desarrollo* bogotano.

Desde la colonia el agua potable era suministrada gracias a la gravedad y a la inclinación natural de los cerros. El agua era recogida en el mismo cauce –lo que explica los asentamientos al lado del rio– o en pozos en diversas partes de la ciudad. En 1888 que se crea la primera solución para la distribución del agua en la ciudad. Esta iniciativa fue privada y propiedad del señor Ramón Bejarano Jimeno. Para esa época existía una red de tubos de hierros, piletas y pozos que distribuían el agua por la ciudad, captándola directamente de varios ríos que atravesaban la ciudad como los ríos San Diego, San Francisco, Tunjuelito y San Agustín[199]. El municipio firmó un contrato con el señor Jimeno quien asumió la operación de suministrar agua a la ciudad hasta que instalara cinco mil plumas.[200] Después de la instalación la responsabilidad del servicio sería traspasada al

[199] Núñez Cetina, Saydi, Historia institucional de la secretaria de obras públicas, 2008, pag 19
[200] Conexiones de edificios a la rustica tubería

municipio. Este rudimentario acueducto no potabilizaba el agua y seguía captándola directamente de ríos y pozos. Tenía una cobertura deficiente teniendo en cuanta la expansión de la ciudad. Otras soluciones que complementaban el rudimentario acueducto de Bejarano fueron la instalación de dos tanques de agua que funcionaban por gravedad. El tanque del barrio Egipto, terminado en 1888, y el tanque de San Diego, acabado en 1894, cada tanque tenía una capacidad de dos mil metros cúbicos[201]

En 1910 la empresa de Bejarano había instalado cuatro mil conexiones de agua y había frenado la instalación para no entregar el negocio a la ciudad. Jimeno y la ciudad entraron en un pleito legal por esta razón. La ciudad alegaba que la empresa privada había dejado de instalar plumas para mantener el negocio privado de Bejarano. Bejarano apelaba a las dificultades del terreno y la falta de tuberías, esto impedía la instalación de las mil conexiones restantes. Al final, el pleito judicial lo ganó Bejarano y el servicio siguió siendo privado por los siguientes años. La deficiencia en el suministro de agua, la incapacidad del municipio para hacerse con el servicio del agua potable y el deficiente alcantarillado llevó a una serie de modificaciones legales en la ciudad. Por medio del acuerdo 1 de 1912[202] el Concejo de Bogotá pactó la compra del acueducto del señor Jimeno por trescientos mil pesos, precio que sobrepasaba la capacidad financiera de la ciudad. Por esto el gobierno nacional expide la ley 97 de 1913[203], por la cual el gobierno central destina cien mil pesos a la capital para ayudar a la comprar del acueducto. Cada escala estatal tiene ciertos instrumentos y recursos de gobernanza que se limitan de acuerdo con su importancia política y económica dentro del estado Claramente, el gobierno nacional posee más instrumentos de gobernanza y mayores recursos. La cooperación entre las escalas es evidente cuando el gobierno nacional transferir un tercio del valor de la compra del acueducto a la ciudad capital. Con los acuerdos 15[204] y 16[205] de 1914 del Concejo se acordó la adquisición de un crédito por el valor restante para comprar el acueducto. Esto sentó unas

---

[201] Ibid.
[202] Acuerdo 1 de 1912, Revista Concejo municipal, 1912. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7819&dt=S
[203] Ley 97 de 1913, Sistema único de información normativa, en: http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019426
[204] Acuerdo 15 de 1914, Revista Concejo Municipal, 1914 https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7828&dt=S
[205] Acuerdo 16 de 1914, Revista Concejo Municipal, 1914 https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=8499#

condiciones especiales, en las cuales los acreedores tenían asiento en la junta del acueducto para vigilar el rendimiento fiscal de la empresa. Esto queda consignado en el artículo 2 del acuerdo 16 del mismo año.

A pesar de que la compra se concretó hasta 1914, desde la creación de la Dirección de Obras Públicas Municipales en 1909, los acuerdos de la Dirección de Obras especifican que esa dependencia es la encargada de planear, construir y hacer el mantenimiento a las alcantarillas y acueductos de la capital. De esta manera cuando el acueducto pase a manos del estado hay en existencia una institución capaz de administrar la infraestructura, expandirla y actualizarla. En los 4 acuerdos que modificaban la estructura de la Dirección de Obras Públicas –el acuerdo 6 de 1909, el 2 de 1910, el 9 de 1911 y el 12 de 1912[206]– el alcantarillado siempre está presente y es una de las constantes preocupaciones de la ciudad. El problema del agua en Bogotá no era solo su suministro, sino también la potabilización y contención del preciado líquido. El problema del agua de Bogotá no se resume en el acueducto, es un fenómeno mucho más complejo que se convierte en un actor importante en la coproducción de la ciudad. El desabastecimiento de agua ha sido un problema desde la creación del acueducto privado en 1888 y su municipalización en 1914. En ese mismo periodo la población de Bogotá pasó de ser de noventa y cinco mil a los ciento veintiún mil habitantes[207]. A pesar de ser una urbe de baja densidad llevaba siglos explotando los cerros orientales que rodea la ciudad sin dar respiro al ecosistema. La tala constate de los árboles en la montaña deforestó los bosques cercanos a los nacimientos de los ríos erosionando el terreno. Esto hizo que los cuerpos hídricos disminuyeran su caudal. El municipio identificó la importancia de los terrenos cerca al nacimiento de los ríos y por eso desde 1918 compró la tierra circundante a los nacimientos para consérvala[208] y asegurarse de tener al menos un suministro natural constante para la ciudad. Por su parte, los habitantes de varios barrios periféricos también habían reaccionado ante la deficiencia de agua y después del pleito

[206] Toda la lista se puede ver en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=19775&cadena=s#:~:text=Acuerdo%206%20de%201909%20Concejo%20de%20Bogot%C3%A1%20D.C.&text=Acuerdo%202%20de%201910%20Concejo,y%20organizaci%C3%B3n%20de%20algunas%20Oficinas.&text=Se%20organiza%20la%20Oficina%20de,%2C%20atribuciones%2C%20sueldos%2C%20art.

[207] Cristancho Cesar, Triana Eurides, *Análisis demográfico y proyecciones poblacionales de Bogotá,* 2017. En: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/demografia_proyecciones_2017_0.pdf

[208] Núñez Cetina, Saydi, Historia institucional de la secretaria de obras públicas, 2008, pag 20

entre el municipio y Bejarano en 1910, se creó un acueducto rústico que tomaba agua del Rio San Cristóbal y llevaba el líquido al barrio Las Cruces. El acueducto tenía muchas deficiencias de construcción debido a la mampostería de algunos de sus tramos y la filtración ciertos materiales tóxicos que hicieron el consumo del agua inviable[209].

La contaminación de las fuentes hídricas de la ciudad se convirtió en un desafío para la ciudad que ya estaba preocupada por las constantes inundaciones. Para solucionar estos problemas el gobierno expidió la ley 10 de 1915[210] que ordenaba la canalización del Rio San Francisco y San Agustín en Bogotá. En respuesta, el Concejo de la ciudad expide el acuerdo 10 de 1916[211] mediante el cual se ordena la obra y se crea un mecanismo, parecido al impuesto de valorización, para financiarla. Como ya había comentado, este proyecto tuvo una serie de inconvenientes técnicos y sociales. Inicialmente no había recursos para hacer finalizar la obra por lo cual se decidió cobrar un impuesto a los predios beneficiados, pero los más pobres no los pudieron pagar, siendo estos los que vivían más cerca al nacimiento de los ríos. Como mecanismo de presión el gobierno inició las obras en los barrios ricos del occidente de la ciudad, lo cual era absurdo puesto que las obras debían iniciarse lo más cerca del nacimiento del rio.

En 1910, en el primer intento de municipalizar el acueducto, la ciudad creó la Oficina de Higiene y Salubridad de Bogotá, dependencia de la Administración Sanitaria de la ciudad. Las enfermedades relacionadas con agua contaminada como la fiebre tifoidea fueron constantes en Bogotá. El historiador Alfredo Iriarte comenta que en 1919 y 1929 murieron cerca de cuatrocientos doce personas cada año por la fiebre tifoidea[212]. Esta enfermedad hizo que el gobierno y la administración del acueducto empezaran a usar cloro de forma secreta para limpiar el agua. Esta medida era muy impopular en la época e inspiró protestas en 1924[213]. El gobierno utilizó dos estrategias para lograr potabilizar el agua en la ciudad: hacía pruebas de potabilidad del agua que eran difundidas por los periódicos y el

---

[209] Vargas Lesmes Julián, Gutiérrez Cely Eugenio, Zambrano Pantoja Fabio, *Historia de Bogotá Siglo XX,* 2007, pag 63.
[210] Ley 10 de 1915, Sistema único de información normativa, en: http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1566056
[211] La canalización del Río San Francisco, Archivo de Bogotá, en: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/canalizacion-del-rio-san-francisco
[212] Iriarte, Alfredo, *Breve Historia de Bogotá,* 1988. Pag 212
[213] Ibid.

gobierno[214]. La publicidad pagada es una estrategia que se puede clasificar como *suave* en la escalada de los instrumentos de gobernanza. De todas maneras, no era la primera vez que el gobierno hacía uso de la prensa y ciertos estudios científicos, que decidía difundir, para moldear la percepción de la ciudadanía sobre alguna política. El gobierno local iba seguir clorando el agua, pero deseaba evitar enfrentamientos con la población.

En 1924 la ciudad hizo dos estudios de potabilidad del agua del acueducto, uno en Londres y otro en el laboratorio sanitario de la ciudad, que mostraron que en el agua del acueducto había contenido orgánico, fecal y bacterias nocivas para el ser humano[215]. Esta agua contaminada era consumida por los sectores más pobres de la sociedad. La élite que era consciente de la poca calidad del suministro consumía agua embotellada y tratada químicamente. Los sectores privados tienen influencia en la gobernanza de un territorio. En la década de los años veinte la empresa Posada Tobón empezó a vender agua embotellada en envases de cristal que fueron muy populares en establecimientos comerciales y en las clases altas[216]. Gracias a esta empresa una parte de la población obtenía agua potable gracias a la iniciativa privada que sacaba provecho de la ineficacia estatal. No sobra decir que estas iniciativas privadas aliviaban la carga al estado sobre algunos sectores de la sociedad.

La historia inicial del acueducto se puede dividir en tres partes según Saydi Núñez. La primera parte inicia en 1923 con la construcción del acueducto de Vitelma que usaba inicialmente tanques de agua. El suministro de agua era insuficiente, razón por la que se empieza a tratar el agua del Rio San Francisco y se proyecta la necesidad de usar también la del Rio Tunjuelito[217]. A finales de 1924 la ciudad contrata a la compañía estadounidense *Ulen* para realizar estudios del terreno y encontrar una forma efectiva de suministro de agua en la capital. Los estudios concluyeron que se debía usar las aguas del Rio Tunjuelito y construir un embalse. Se sugería que el embalse fuera en Neusa para mejores resultados. Sin embargo, solo hasta 1948 se iniciaron los estudios para construir el embalse del Neusa

---

[214] Ibid. 211.
[215] Vargas Lesmes Julián, Gutiérrez Cely Eugenio, Zambrano Pantoja Fabio, *Historia de Bogotá Siglo XX,* 2007, pág. 95
[216] Iriarte, Alfredo, *Breve Historia de Bogotá,* 1988. Pag 212
[217] Núñez Cetina, Saydi, *Historia institucional de la secretaria obras públicas de Bogotá*, pág. 20

y la obra finalizó en 1952. Para finales de 1924 los tanques de Vitelma y Egipto habían sido inaugurados ya se estaban construyendo los ciento setenta kilómetros de tuberías proyectadas.

En 1927 se crea la Comisión Municipal de Aguas, un organismo que tenía como objetivo proponer soluciones al problema del abastecimiento y potabilidad del agua en la ciudad. Bajo las directrices de esta comisión el gobierno bogotano compró en 1929 un terreno en una hoya hidrográfica en la vereda La Regadera al sur de la ciudad[218]. Cinco años después de la creación de la Comisión Municipal de Aguas entregaron el primer informe con propuestas llamado: *El estudio sobre los proyectos de Rio Blanco, Rio Tunjuelo y Rio Teusacá*[219]. Gracias a la compra del terreno y del estudio de la Comisión, en 1934 se inicia la construcción de la Represa la Regadera. La represa termina de ser construida en 1938 y tiene una conexión directa a la planta de tratamiento de Vitelma. Curiosamente esta obra suscitó protestas y quejas frente al Concejo de la ciudad por el incremento inusitado en los cobros del acueducto por su construcción[220]. Durante el tiempo que tomó construir la represa de la Regadera finalizaron las obras de canalización de los ríos San Francisco y San Agustín. La canalización del Rio San Francisco se construyó la emblemática avenida Jiménez Quezada. La ciudad se modificó gracias a la canalización que conectó las carreras Séptima y décima creando un importante eje vial oriente–occidente, manteniendo el sentido norte – sur de la vía y evitando que se interrumpiera el paso por el cauce río, mejorando así la movilidad.

---

[218] El Embalse de La Regadera, Archivo de Bogotá, en: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/embalse-la-regadera

[219] Osorio Osorio, Julián Alejandro, *La historia del agua de Bogotá: una exploración bibliográfica sobre la cuenca del Río Tunjuelo, en el siglo XX,* Universidad Pontifica Javeriana, Memoria y Sociedad Volu 20, 2008, pág. 109.

[220] El Embalse de La Regadera, Archivo de Bogotá, en: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/embalse-la-regadera

Conclusiones

En *Geographies of Urban Governance* los autores presentan cuatro casos de estudio[221] centrados en Lima (Perú), Guarulhos (Brasil), Durban (Suráfrica) y Dakar (India). En estos casos los autores resaltan la importancia el agua en los procesos de gobernanza, sobre todo en Durban y Dakar, donde la falta de agua moldeó la política y gobierno de las ciudades y del gobierno nacional. Los autores argumentan que las condiciones geográficas y ecológicas que determinan el suministro de agua disponible moldean las políticas de gobernanza y las comunidades. La administración del agua define a una ciudad. Distribuir y garantizar los servicios de agua, la calidad y la forma en que se garantiza el acceso a la comunidad son indicadores la efectividad de los instrumentos de gobernanza y, también, proveen información de acerca de la coproducción de una ciudad en diferentes niveles.

El agua es un determinante clave del *escenario de desarrollo* de Bogotá. Los ríos que atravesaban la capital dividían el terreno, los barrios de clase alta estaban ubicados en los suelos firmes, alejados de los múltiples humedales y suelos pantanosos característicos de la región. Por otro lado, la población de clase baja tuvo que construir sus viviendas en los cerros. La montaña ofrecía un suelo estable, fuentes hídricas y madera para mantener el calor de sus hogares. Los cerros estaban en la periferia del centro colonial de la ciudad y ofrecía terrenos de pastos para pequeños animales. Esta distribución social y geográfica condiciona inevitablemente la necesidad de canalizar los ríos. En mi investigación ya había hablado como un exabrupto estatal inicia la construcción de la canalización en los barrios ricos, al occidente, en vez de empezar a hacerlo desde el nacimiento de los ríos, en el oriente. La razón detrás de esto fue el uso absurdo de un instrumento de coerción ya que los barrios pobres no podían pagar los impuestos para financiar la canalización. Esta decisión estatal produjo varías dificultades y demoras en la construcción de una infraestructura efectiva. Muchos años, después, sin embargo, la canalización crea una de las marcas significativas de la ciudad que pasa por la Avenida Jiménez.

[221] Khan Shabana, Miranda Liliana, Sydenstricker John, Sutherland Catherine, Hordijk Michale, *Scenario Building as a process and tool in urban governance* en, *Geographies of urban governance. Advance theories, methods and practices* (Springer, 2015).

El escenario de desarrollo de Bogotá ha cambiado mucho desde entonces, se han incluido y eliminado algunas instituciones estatales y, sobre todo, la sociedad enfrenta nuevos desafíos que configuran la forma en que interactúan con la ciudad. Si bien la geografía es una de las variables que más pesan en un espacio de desarrollo, también pueden desestimarse, por ejemplo, actualmente los ríos San Francisco y San Agustín corren bajo tierra y, por tanto, la ciudad se relaciona con estos ríos de manera diferente. Esto demuestra que las variables geográficas no son completamente estáticas. Obviamente, puede que el paisaje físico no cambie, pero sí puede cambiar la forma en la que las personas se relacionan con sus espacios.

La anterior consideración es necesaria para entender el proceso de coproducción de la planeación urbana de Bogotá. La ecología, la geografía, los discursos, las ideas y el estado, junto con la ciudadanía, las instituciones privadas y estatales conforman el grupo de actores de la coproducción de Bogotá y su planeamiento urbano. Mientras más experiencia y autonomía adquiere el gobierno bogotano deja de responder a coyunturas urgentes y empieza a pensar de forma más profesional el planeamiento urbano de la ciudad. El proceso de construir un andamiaje administrativo, del cual he dado cuenta a través de los decretos y leyes, permite profesionalizar la planeación urbana. La descentralización y autonomía del gobierno bogotano, especialmente de la rama legislativa, permite que este tenga mejores instrumentos de gobernanza y mayor efectividad en su intervención.

Existen diversos trabajos sobre el IV Centenario, sobre las obras que se crearon en esta época, sobre la historia del Paseo Bolívar, sobre el pensamiento de Brunner y la modernización urbana de la ciudad. Sin embargo, los temas anteriores se separación y bifurcan en las investigaciones existentes. Yo creo que no es suficiente estudiar casos específicos si no se tiene en cuenta que hacen parte de un mismo relato de la construcción de la ciudad. El tema acerca de la legislación es el más relegado, pero para mí es primordial. La legislación es un testimonio de cómo el estado colombiano y el gobierno bogotano entienden y reaccionan a las necesidades de la ciudad[222]. Estas leyes, acuerdos y entidades gubernamentales modifican e influencian la construcción de la ciudad. Las coyunturas históricas configuran el estado y la ciudad. Una de las coyunturas históricas que

[222] La ciudad entendida como un sistema sociotecnológico.

afectaron el desarrollo de Bogotá fue la *Danza de los millones*. Otra fue la Primera Guerra Mundial y la Industrialización agresiva que crea corrientes urbanistas. Eventos inesperados como la pandemia de Gripe Española y su brote en Bogotá también cambiaron radicalmente la configuración de la ciudad.

El testimonio de las leyes y el estado.

Hay ciertas leyes y acuerdos de carácter local y nacional claves en la coproducción del Departamento de Urbanismo. La legislación es testimonio de cómo el estado entiende y planea la ciudad. Son testimonio, además, del proceso de descentralización y profesionalización del estado colombiano. Haré un breve repaso de los acontecimientos más importantes. El inicio cronológico de esta historia es el Ministerio de Obras Públicas, en 1908 se crea la segunda sección centrada en Bogotá. Un año después, en 1909, se crea la Dirección de Obras Públicas Municipales y así comienza un proceso de descentralización y profesionalización en la administración de la planeación urbana. En 1911 se descentraliza la asesoría técnica de la Dirección de Obras, lo que permite que este órgano pueda empezar a especializarse en ese tema e integrarlo en su estructura. En 1916 se define la función y tareas de la Dirección de Obras. Era la primera vez que la planeación de la ciudad tenía un marco institucional concreto. En 1922 se crean cargos fundamentales para el funcionamiento de esta entidad profundizando la profesionalización con la creación del puesto de Ingeniero de Obras y que sería el mismo director de la Dirección de Obras. Ese nombramiento, igual que el marco de funciones de la Dirección, fueron las bases que permitieron la creación de la Secretaría de Obras Públicas en 1926. La integración de diversos sectores también fue suceso importante desde 1908 hasta 1926: en estos 18 años sectores civiles como la Sociedad de Ornato y Embellecimiento y otras instituciones, como la Dirección de Higiene, empezaron a trabajar de forma conjunta con la Dirección de Obras y seguirían trabajando con la Secretaría de Obras Públicas. En esta época intento llevar a cabo el *Plano Bogotá Futuro* sin éxito alguno entre 1923 y 1925. Este Plano fue el primer plan institucional y civil para intervenir la ciudad. El abandono de este proyecto es muestra del cambio que hubo entre las décadas de los años veinte y treinta, teniendo en cuenta que para 1938 Karl Brunner tuvo éxito en sus planes de intervención.

La creación del Departamento de Urbanismo en 1933 y subsecuente contratación, de Karl Brunner como jefe de esa dependencia es el suceso más importante de ese año. Con la llegada de Brunner se produce una mayor especialización en la Secretaría de Obras. El resto de los departamentos de la Secretaría debían proveer herramientas al Departamento de Urbanismo para realizar sus obras. Las técnicas de sociografía urbana requirieron que los centros técnicos de procesamiento de datos se especializaran y dividieran. Los mismo ocurrió con la aerofotografía, una nueva tecnología que modificó la planeación de los proyectos de infraestructura. La gran ventaja que tuvo Brunner en su jefatura es que podía modificar el Departamento de Urbanismo a voluntad ya que el reconocimiento público que tenía como urbanista internacional facilitaba bastante su trabajo.

Como he enfatizado a lo largo de mi investigación el proceso de coproducción no puede limitarse a Bogotá. La construcción de la ciudad y su planeación urbanística también estuvo atravesada transversalmente por procesos nacionales que se reflejaron en la creación de leyes. Las leyes más importantes promovieron la salubridad de la ciudad y la canalización de los dos ríos más importantes de la capital. La ley 97 de 1913 fue el primer paso para la municipalización de los servicios públicos. Esta ley le daba cien mil pesos a la ciudad para poder comprar el acueducto privado para modernizar este servicio. La ley 10 de 1915 fue creada para fomentar la canalización de los ríos San Francisco y San Agustín. Este proyecto buscaba sanear parte de los cuerpos hídricos y poder salvar los ríos para conectar diversas vías, entre esas la Décima y la Séptima de Bogotá. En 1921 se aprueba la ley 25 que crea el impuesto de valorización, dando a los municipios una nueva fuente importante de recursos. Por su parte, la ley 12 de 1926 fomentaba el saneamiento de puertos, ciudades y escuelas, y otorgaba una importante subvención anual de seiscientos mil pesos para completar las obras de alcantarillado en la capital. Esta suma fue importante para la construcción del acueducto y la canalización de los ríos. Ese mismo año el congreso también aprobó la ley 72, que otorgaba gran autonomía fiscal a Bogotá y le permite disponer completamente de sus rentas. El gobierno de la ciudad obtiene mucha más autonomía legislativa sobre el gobierno departamental. También en 1926 se aprueba en el Concejo de la ciudad el acuerdo 45 que permite al gobierno local expropiar propiedades si estas están en terrenos de interés público.

Otras leyes importantes fueron las tres normas sobre vivienda obrera. La ley 46 de 1918, la 19 de 1932 y la 61 de 1916. La ley de 46 de 1918 se expide al final del brote de Gripe Española en Bogotá, que afecto principalmente a los más pobres y al Paseo Bolívar. El gobierno de la época consideró que las condiciones de vivienda indignas de la población empobrecida habían ayudado a propagar la epidemia y que una solución para evitar repetir ese escenario era la construcción de vivienda obrera de calidad. Esta ley obligaba a usar el 2% de las rentas anuales para construcción y adecuación habitacional, las dos leyes siguientes se desprenden de esta y son actualizaciones de la misma. Las leyes 19 y 61 trataban sobre la financiación de los proyectos de vivienda obrera que se construían por la celebración del IV Centenario, la construcción del barrio Centenario esta entre ellos.

Se puede agrupar estas leyes en tres grupos: leyes para saneamiento, alcantarillado y acueducto, leyes para vivienda obrera y legislación que otorgaba mayor autonomía a la ciudad. Las leyes de salubridad y vivienda siempre fueron de la mano, así no haya menciones directas en los actos legislativos se puede evidenciar la relación en los debates públicos. En el artículo del tiempo *Para evitar las epidemias del mañana*[223] relaciona las viviendas de los pobres con la propagación de la enfermedad. Aunque estas leyes existían varios años antes de la celebración del IV Centenario en 1938, los cambios no se empezaron a ver hasta bien entrada la década de los treinta. La razón es que hasta ese momento no había liquidez económica para desarrollar los proyectos. Para la celebración del centenario el gobierno disponía de una cantidad significativa de recursos para acabarlas. No es coincidencia que los trabajos de canalización, la construcción de la represa de la Regadera y el barrio Centenario se hayan terminado en 1938.

Hay que hacer la aclaración de que los trabajos de canalización, acueducto y alcantarillado estaban en construcción desde hace varios años, pero sufrían constantes atrasos por la falta de recursos económicos. Algunos de los problemas más urgentes de financiación se solucionaron en 1926 con la ley 72 y el acuerdo 45 del municipio de ese mismo año. Estas legislaciones facilitaban la expropiación por vía administrativa de propiedades de interés público sin entrar en pleitos legales con los propietarios. La ley 72, el acuerdo 45 y la ley 25 de valorización se pueden agrupar en el grupo de leyes y acuerdos que otorgaban al

[223] M. M, Mallarino, "Para prevenir las epidemias del mañana", El Tiempo, 4 de noviembre de 1918.

gobierno de la ciudad mayor autonomía. Esto es importante sobre todo en el aspecto económico, la parte financiera fue clave para la realización de las obras de Brunner y fue el principal obstáculo para el *Plano Bogotá Futuro.*

La relevancia que tuvieron estas leyes en la coproducción del Departamento de Urbanismo y la ciudad muestra la importancia de las escalas y su interacción en el gobierno y estado. Que haya diferentes escalas es una muestra de los procesos de descentralización y profesionalización de un estado, lo cual hace parte del proceso de aprendizaje del gobierno. Los casos de Tanzania [224] o lo Unión Soviética [225] son un ejemplo de los grandes inconvenientes y fracasos que pueden ocurrir en proyectos de infraestructura cuando el gobierno es centralizado. Acá debo hacer una salvedad, el proceso de descentralización permitió a Bogotá construir una mejor política pública de planeación urbana, pero las leyes que se hacen a su favor siguen favoreciendo la centralización política del país puesto que parte importante de la elite legislativa vivía en la capital. La capital colombiana se termina beneficiando de dos procesos que parecen antagónicos pero que claramente conviven. La descentralización de la planeación urbana y el centralismo político, la primera permitió a la ciudad usar sus recursos e instrumentos de gobernanza con mayor libertad y el centralismo hizo que el gobierno nacional apoyara de forma especial a la ciudad con leyes y presupuestos.

Urbanismo, gobernanza e instrumentos de gobernanza.

La planeación urbana es al tiempo una necesidad del gobierno y es una forma de gobernanza. Una ciudad que está en proceso de extensión y crecimiento de su población necesita modificar las formas existentes de gobernabilidad. No en vano, uno de los puntos del contrato de Brunner con el gobierno nacional, era reformar las partes de la ciudad que lo necesitaran, la muestra más notable fue el Paseo Bolívar. La renovación urbana también incluía la construcción de vías y avenidas, la creación de parques y barrios en haciendas que el gobierno podría comprar o expropiar. En el plan de obras del IV Centenario se

[224] Scott, James *Seeing Like a State, 1998*
[225] Paul R. Josephson. *Projects of the Century in Soviet History: Large-Scale Technologies from Lenin to Gorbachev*. Tecnology and Culture, 36(3), 1995: 519–559

estipuló que los barrios obreros debían estar cerca de equipamientos deportivos y zonas verdes, con el fin de evitar los vicios y la vagancia.

El urbanismo tiene una relación estrecha con el higienismo. En el caso de Bogotá el higienismo resultó ser una herramienta de control, se le decía a la población cómo debía vivir y cómo habitar sus espacios. Por esto Brunner creía que el urbanismo era una ciencia totalizadora y parte de sus trabajos teóricos[226] se dedican a argumentar el importante papel que tiene el urbanismo frente a otras disciplinas y sus efectos en la sociedad. El urbanista lo resumía en el término política urbana y junto a su sociografía urbana trataba de entender las variables físicas y sociales de una ciudad para poder intervenirlas y solucionar ciertos problemas sociales, políticos y económicos. Tanto el gobierno como Bruner consideraban que la organización física de una ciudad podía cambiar el comportamiento de su población. Sin embargo, es indispensable que se atiendan otros problemas estructurales que aquejen a la población para que la transformación de la sociedad sea efectiva. La construcción en sí es un poderoso instrumento de gobernanza, porque cuando se modifica el espacio físico se obliga al individuo y a la comunidad a establecer nuevas relaciones con su entorno. Los instrumentos de gobernanza se desarrollan y cambian con el gobierno y estado. Por esto si un instrumento de gobernanza no es actualizado su efectividad será menor, lo cual al final afecta la consecución de metas y dificulta la gobernanza. Este cambio en los instrumentos se puede apreciar en el caso bogotano, sobre todo en los años treinta cuando el gobierno empieza sus ambiciosos planes de infraestructura. La creación de bancos hipotecarios y la secretaría de integración social permiten usar nuevos instrumentos de gobernanza y son evidencia de que los recursos económicos se han fortalecido. Estas entidades seguían el modelo de financiación mixta de Brunner, crearon la posibilidad al gobierno de usar un nuevo instrumento de gobernanza: la vivienda subsidiada. La capacidad de subsidiar vivienda en Bogotá se tradujo en que el gobierno pudo ofrecer a los habitantes de barrios informales, especialmente aquellos que poblaban el Paseo Bolívar, la oportunidad de adquirir vivienda a un bajo costo. Las viviendas subvencionadas no se habrían podido hacer sin el Departamento de Urbanismo.

Coproducción, *escenarios de desarrollo* y gobernanza.

[226] Hofer, Andres, *Karl Brunner y el urbanismo en América Latina,* pág. 81.

Gobernanza, coproducción y escenarios de desarrollo son términos teóricos que usan, también, como metodologías en la investigación. Considero que las redes son la base de estos modelos teóricos y metodológicos, al usarse de forma conjunta el entrelazamiento hace las fronteras entre un campo y otro sean difusas. Es claro que esta investigación no hubiera podido hacerse sin la interdisciplinariedad que proveen estas herramientas de investigación. Gracias a este método de investigación logré entender con más claridad la naturaleza de la red entre actores, procesos y disciplinas que influyen en creación de instituciones como la Dirección de Obras.

Tanto la coproducción, la gobernanza y los escenarios de desarrollo son fenómenos en constante cambio, razón por lo cual un análisis histórico evidencia sus transformaciones. Sorensen y Jogersen [227] argumentan que el concepto de los escenarios de desarrollo favorece el estudio histórico de algunos fenómenos, los escenarios se construyen bajo una influencia de variables y coyunturas históricas. Trabajos sobre coproducción como la creación del Departamento de Agricultura de las indias orientales, la coproducción del aire o sobre la experticia en el siglo XVII[228], muestran que el análisis histórico es relevante en este campo. La razón por la que Karl Brunner es un factor decisivo en el caso Bogotá es que él logra revolucionar el escenario de desarrollo colombiano al traer nuevas técnicas, tecnologías y, sobre todo, nuevas ideas para impulsar la construcción de infraestructura pública pensando en el beneficio de la sociedad. Las reformas físicas y administrativas ejecutadas en su jefatura del Departamento de Urbanismo logran influenciar el espacio de desarrollo, incluso décadas después de su dirección.

La gobernanza es otro aspecto clave para mi investigación. Es una variable que suele pasar desapercibida en esta clase de análisis, sobre todo si tienen un corte histórico, porque su influencia suele ser difícil de observar y, sin embargo, es fundamental entender cómo opera la gobernanza en distintas coyunturas históricas. Los instrumentos de gobernanza usados para alcanzar cierto fin son un reflejo de las condiciones y la estructura del estado. Se

---

[227] Ulrik Jorgensen & Ole Henning Sorensen (1999) Arenas of Development -
A Space Populated by Actor-worlds, Artefacts, and Surprises, Technology Analysis & Strategic Management, 11:3, 409-429,

[228] Storey, William, *Plants, power and development: founding the imperial Department of Agriculture for the West Indias, 1880 - 1914,* en *States of knowledge,* 2004.

puede analizar qué instrumento de gobernanza es usado, las circunstancias, cómo se logra aplicar y por qué se usa. Además, entender los instrumentos de gobernanza permite entender también los recursos que dispone el gobierno que los usa. Así, mi investigación se centra en comprender cómo se crea el Departamento de Urbanismo y se piensa la planeación urbana en Bogotá. Esto usando los conceptos y metodologías de la coproducción, la gobernanza y los escenarios de desarrollo para explicar y describir este fenómeno de una forma que no se había realizado antes y, por tanto, complejizando este tema.

Plan para una investigación futura

Como complemento la anterior investigación he identificado dos temas principales que están ligados y ayudarían a profundizar este análisis, dando nuevas dimensiones a este campo. La llegada de Karl Brunner al país y la profesionalización de la arquitectura y urbanismo en el país es un tema que queda pendiente. Se puede investigar la profesionalización, experticia y creación de instituciones de conocimiento como una carrera profesional. La creación de la Facultad de Arquitectura en 1929 sería el punto de partida, con ésta se inaugura la profesión en la Universidad Nacional y en el país. Por inconvenientes económicos los primeros estudiantes no pudieron culminar sus estudios hasta 1934, para este año Brunner ya estaba al frente del Departamento de Urbanismo de la capital y por su influencia se introduce el urbanismo como parte importante de la carrera de arquitectura. Con Brunner no solo llega el urbanismo a las aulas colombianas, sino que llega una corriente europea a que tuvo grandes repercusiones en Bogotá por medio de la celebración del IV Centenario. La transformación de la carrera, su administración y su pénsum muestran no cómo se transformó la disciplina en el país y cómo se entendía y se burocratizaba. Lo que al final termina incidiendo en la formación de los futuros arquitectos y urbanistas, creando escuelas y corrientes de arquitectura y urbanismo que moldearán a la ciudad y el país en el futuro.

El segundo tema que me gustaría desarrollar gira en torno al agua, que tiene conexión con la historia del acueducto que desarrollé en mi tesis: es la canalización de los ríos y quebradas que recorren la ciudad a lo largo de los Cerros Orientales. Esta canalización inicia con los Ríos San Agustín y San Francisco, por medio de la ley 10 de 1915[229] con la cual el gobierno nacional ordenaba la canalización de los afluentes hídricos y otorgaba una generosa partida de treinta mil pesos oro para el inicio de las obras. La canalización y secamiento de los cuerpos hídricos de la ciudad tiene relación directa con la modernización estatal y urbana de la ciudad, puesto que se requirieron secciones especiales para encargarse de esta tarea y profesionales calificados. La dominación de ríos y quebradas no sólo es la

[229] Sistema único de Información Normativa, Ley 10 de 1915. En: http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1566056

necesidad interconectar la ciudad de forma más eficiente, también está ligada a los discursos higienistas que imperaban por esos años.

Bibliografía

Libros:

Brunner, Karl, *Manual de Urbanismo.* Bogotá: Ediciones del Concejo, 1939.

Cristancho Cesar, Triana Eurides, *Análisis demográfico y proyecciones poblacionales de Bogotá.* Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017. En: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/demografia_proyecciones_2017_0.pdf

Departamento Administrativo de Planificación Distrital, *La planificación en Bogotá.* Bogotá: Alcaldía mayor de Bogotá,1964

Colón Llamas, Luis Carlos, editor. *El patrimonio urbano de Bogotá.* Bogotá: Corporación La Candelaria, 2003

Colón Llamas, Luis Carlos, edito. *Bogotá en Documentos,* Bogotá. Bogotá: Villegas Editores, 2011

Dreyfus, Francois*, La invención de la burocracia. Servir al estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Siglos XVIII – XX*. Buenos Aires: Biblios, 2012.

Gupta Joyeeta, Pfeffer Karin, Verrest Hebe, Ros-Tonen Mirjam (editors), *Geographies of Urban Governance. Advance Theories, Methods and Practices.* Nueva York: Springer, 2015

Gorelik, Adrián, *La grilla y el parque: espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887 – 1936*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, 1998

Hofer, Andres, *Karl Brunner y el urbanismo en América Latina.* Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

Hall, Peter, *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX.* Barcelona: El Serbal, 1996.

Iriarte, Alfredo, *Breve Historia de Bogotá.* Bogotá: La Oveja Negra, 1988.

Jacobs, Jane, *Muerte y vida de las grandes ciudades americanas.* Madrid: Capitán Swing, 1961.

Jasanoff, Shelia, editora. *States of Knowledge. The Co-production of Science and Social Order.* Londres: Routledge, 2004

Jordan, David, *Transforming Paris. The Life and Labors of Baron Haussmann*. New York: The FreePress, 2002.

Latour Bruno, Woolgar Steve, *La vida en el laboratorio. La construcción de los hechos científicos.* Madrid: Alianza editorial, 1979.

Montoya, Jhon Williams, *Planificación, urbanismo y la construcción de la Bogotá Moderna. De Brunner a Le Corbusier. En Historiografía y planificación urbana en América Latina.* Duque, Isabel Editora. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2013.

Montoya, John Williams, *De la ciudad hidalga a la metrópoli globalizada. Una historiografía urbana y regional de Bogotá.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2008

Myers, Greg, *Every Picture Tells a Story: Illustrations in E. O. Wilson`s Sociobiology*. En *Representation in Scientific Practice.* Ed Lynch Michael, Woolgar Steve. Londres: The MIT Press, 1990.

Núñez Cetina, Saydi, *Historia institucional de la secretaría obras públicas de Bogotá*, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008

Pinzón, Felipe, *Una cultura de invernadero: Trópico y civilización de Colombia,1809 – 1928.* Madrid: Iberoamericana, 2016.

Restrepo Forero, Olga, editora. *Ensamblando estados.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2013.

Restrepo Forero, Olga, editora. *Ensamblando heteroglosias.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2013.

Tenorio, Trillo, Mauricio, *Hablo de la ciudad: los principios del siglo XX desde la Ciudad de México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económico, 2017

Uricoechea, Fernando, *Estado y burocracia en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986.

Scott, James, *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed.* Yale University, *1998*

Suárez, Álvaro, *Bogotá, Obra Pública.* Bogotá, Secretaría de Obras Públicas, 1999.

Vargas Lesmes Julián, Gutiérrez Cely Eugenio, Zambrano Pantoja Fabio, *Historia de Bogotá Siglo XX.* Bogotá, Villegas Editores, 2007.

Artículos:

Castro, José Miguel, *El Plano Bogotá Futuro. Primer intento de modernización urbana.* Anuario colombiano de historia social y de la cultura*,* vol. 40 número 2 (2013): 179-208.

Cortés Solano, Rodrigo, *Del urbanismo a la planificación en Bogotá (1900 – 1990). Esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato.* Revista Bitácora, Vol. 11, enero – diciembre

Jorgensen Ulrik, Sorensen Ole Henning, *Arenas of Development - A Space Populated by Actor-worlds, Artefacts, and Surprises*, Technology Analysis & Strategic Management, 11, N°3 (1990), 409-429.

Josephson, Paul, *Projects of the Century in Soviet History: Large-Scale Technologies from Lenin to Gorbachev*. Technology and Culture, Vol. 36, Julio (1995), 519–559

Maya, Tania, *Karl Brunner (1887 – 1960) o el Urbanismo como ciencia del detalle,* Revista Bitácora, Vol. 8, enero – diciembre 2004.

Manrique Fred, Martín Abel, Meléndez Bernardo, Ospina Juan, *La pandemia de gripe de 1918 – 1919 en Bogotá y Boyacá. 91 años después*. Revista Infectio, Vol. 13, N°3, septiembre 2009. En: http://www.scielo.org.co/pdf/inf/v13n3/v13n3a05.pdf.

Osorio Osorio, Julián Alejandro, *La historia del agua de Bogotá: una exploración bibliográfica sobre la cuenca del Río Tunjuelo, en el siglo XX,* Universidad Pontifica Javeriana, Memoria y Sociedad, Vol.12, N° 25 (2008): 107 -116.

Tesis

Durán-Sánchez, *Enfermedad y clases populares. El caso de la gripa de 1918. Entre la acción filantrópica y el miedo a la contaminación. Una aproximación desde las fuentes audiovisuales*. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia, 2014.

Moreno Ortiz, César Augusto, *Los barrios obreros y la gente pobre. Modelos de vivienda obrera y desarrollo urbano en Bogotá 1900 – 1936*, Tesis de grado, Pontificia Universidad Javeriana, 2016.

Pulgarín Osorio, Yarleys, *Vivienda estatal obrera de los años 30 en Bogotá: los casos de los barrios Restrepo y Centenario. Aportes recuperación de memoria y pautas de valoración patrimonial*, Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana.

Internet:

Archivo de Bogotá, *Recordando el Paseo Bolívar*. En: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/recordando-paseo-bolivar

Archivo de Bogotá, La junta de Higiene. En: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/la-junta-higiene#:~:text=La%20ley%20a%20la%20que,%C3%BAltima%20gran%20epidemia%20de%20gripa.

Archivo de Bogotá, *Recordando el paseo Bolívar.* En*:* http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/paseo-bol%C3%ADvar

Archivo de Bogotá, *¿Cómo se recuerda la fundación de Bogotá? E*n: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/como-se-recuerda-la-fundacion-la-ciudad

Atuesta María, *Canalización del Rio San Francisco.* Archivo de Bogotá, *2018. En:* http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/canalizacion-del-rio-san-francisco

Sánchez Fabio, Bedoya Juan Guillermo, *La danza de los millones, 1923 – 1931,* Bogotá: Banco de la República, 2016. En: http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6995/2.%20La%20danza%20de%20los%20millones%2C%201923-1931.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Sociedad de mejoras y ornato de Bogotá, *Reseña histórica de la sociedad de mejoras de ornato de Bogotá.* En*:* http://www.mejorasyornatobogota.com/nosotros/

Fuentes primarias

Leyes nacionales: Sistema Único Normativo: http://www.suin-juriscol.gov.co/ 1905 -1936

Periódico El Tiempo: 1917 – 1938.

Régimen legal de Bogotá: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/index.jsp

Revista municipal, Archivo General de la Nación, 1905 – 1938