

1 — INTRODUCCION

Las ciudades colombianas viven en la actualidad un proceso acelerado de crecimiento, que el gobierno trata de orientar a través de todo un sistema de planes de desarrollo urbano, en los cuales se contempla la construcción de suntuosas avenidas y anillos periféricos, la densificación y la remodelación de grandes zonas urbanas.

Aparentemente con estos planes se buscan objetivos estrictamente sociales que habrán de beneficiar a las clases populares urbanas: se trata, dicen los organismos del gobierno, de dotarlas de servicios adecuados de salud y educación, de integrar a estas clases marginadas a la vida de la sociedad mediante sistemas viales que permitan un transporte rápido y barato.

Sin embargo, bajo el lenguaje a la vez técnico y demagógico de estos programas, se ocultan otros propósitos: los planes de desarrollo urbano van a elevar al máximo la rentabilidad de la tierra, a aumentar la velocidad de circulación del capital, a reforzar el sistema de seguridad nacional. Propósitos que indudablemente van a servir a los intereses de la clase dominante en el país y del capitalismo internacional que, en última instancia, es quien dicta estas políticas.

Dentro de este contexto se desarrolla actualmente en el Distrito Especial de Bogotá una política urbana orientada por el llamado Plan de Estructura para Bogotá, Fase II, y por el Plan Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá —PIDUZOB—, con sus nueve subprogramas.

El Subprograma Ocho del PIDUZOB comprende la construcción de Arterias y Circuitos Viales principalmente en la Zona Oriental de Bogotá, como alternativa al programa aprobado por la anterior administración distrital, que consistía en la construcción de la Avenida de los Cerros. Las licitaciones para esas obras ya están adjudicadas y las primeras obras del subprograma deberían comenzar en los primeros días de octubre.

El presente número de CONTROVERSIA quiere ser un aporte al esclarecimiento de la problemática general de la planeación urbana, expresada en este caso concreto de los Circuitos Viales.

En un primer estudio (2) se dan algunos elementos teóricos que caracterizan la ciudad capitalista y su significado político. La ciudad aparece allí como la expresión de la lucha de clases, en la estructuración del espacio urbano; la planeación urbana como el proceso de reubicación sistemática de las clases sociales, encaminada a garantizar al capital una estructura que maximiza su rentabilidad. También se muestra cómo la planificación de la ciudad, en una sociedad dependiente, está determinada por su ubicación en el proceso de desarrollo desigual de las sociedades capitalistas.

Este análisis general sirve de marco de referencia para entender las partes siguientes del trabajo, que muestran la teoría general concretada en un plan de desarrollo específico, el de la ciudad de Bogotá.

Así, la información que se da en el segundo estudio (3) pretende situar al lector en el mecanismo concreto de elaboración de un plan de desarrollo urbano e indicar de qué mane-

ra se articulan los organismos oficiales responsables de su elaboración y ejecución, en el Distrito Especial de Bogotá.

La reseña histórica y la descripción de los Circuitos Viales que se ofrece a continuación (4), muestra el proceso seguido por estos desde su origen hasta el momento actual. Se verá que, a pesar de las críticas y el rechazo de que fue objeto en la gran prensa y en el Concejo de Bogotá, el proyecto del PIDUZOB continuó igual en lo que se refiere a su financiación externa, que implica aceptar las condiciones impuestas por el capital extranjero para obras de infraestructura en la ciudad. Tan solo se hicieron modificaciones accidentales en algunos subprogramas, a fin de no despertar el rechazo popular, que fue el principal oponente de los planes; pero estos quedaron intactos en sus líneas generales.

En la última parte (5) se concreta más el análisis. Se estudia el Circuito Vial Paraíso—Pardo Rubio: el trazado, las implicaciones de diseño, las implicaciones jurídicas y las consecuencias sociales y políticas de su construcción. Este análisis señala que el desarrollo de las contradicciones en la sociedad capitalista, lleva a la maximización de las ganancias por parte de la clase dominante y al desalojo de los actuales habitantes de la zona nor-oriental de Bogotá por donde pasa el Circuito.

Se ha incluido en la sección cuatro (“Los Circuitos Viales”) una entrevista con el concejal Carlos Bula, actual miembro de la Junta Directiva del IDU, por el desempeño que tuvo en el Concejo de Bogotá durante la discusión sobre la Avenida de Los Cerros y últimamente sobre las implicaciones de los Circuitos Viales.

2 — SIGNIFICADO POLITICO DE LA CONFIGURACION DE LA CIUDAD

Esclarecer en términos políticos la planificación urbana nos exige desentrañar primero —como largo rodeo— los factores complejos que generan la ciudad, para especificar luego el carácter de los planes que las entidades gubernamentales promueven y ejecutan. En consecuencia, discutiremos algunas concepciones de la ciudad, tan difundidas como encubridoras; enseguida esbozaremos brevemente las características específicas de la urbanización capitalista aludiendo a la urbanización en nuestros países dependientes, para concluir este primer capítulo con algunas afirmaciones en torno a la política urbana en general y a la política urbana del Estado Colombiano en particular.

2.1. Acepciones Generalizadas de “Urbanización” y “Ciudad”.

Cuando se habla de la urbanización o de la ciudad, la primera exigencia que se presenta es la de precisar los conceptos, especificando claramente la realidad a la cual se alude y el instrumental teórico con el cual se pretende producir conocimiento, válido en la medida —y sólo en la medida— en que se convierte en práctica social transformadora. Esta precisión es

particularmente importante por cuanto los procesos urbanos son un terreno mimado de los discursos de la ideología dominante, la cual ha logrado “naturalizar” las contradicciones sociales urbanas. En consecuencia, haremos una crítica de las acepciones clásicas sobre la ciudad capitalista, reunidas en tres numerales (1).

2.1.1. La ciudad se caracteriza básicamente por ser “una unidad cultural específica”. La urbanización es el proceso de “acceso a ese sistema de valores urbanos y desarrollo de los mismos”.

- Entendemos que esta perspectiva es, por lo menos, limitada: en estos términos, el análisis social de la ciudad se centra exclusivamente en establecer los “estilos de vida” generados por el medio urbano, planteando los vínculos de causalidad pertinentes. Evidentemente, se imposibilita hacer un análisis político de las contradicciones sociales (contradicciones de la lucha de clases) especificadas con respecto al espacio.
- Esta concepción expresa la cultura y los valores como producto urbano. Pero debe quedar claro que la ciudad no produce la ideología: cuando se habla de “cultura urbana”, se hace referencia, en realidad, al sistema cultural de la sociedad capitalista, es decir, a la ideología producida por las relaciones sociales y reproductora de las mismas.
- Dentro de esta concepción las clases sociales se especifican como urbanas (por la cual deberíamos hablar de los “obre-

(1) Hemos tomado varios elementos de CASTELLS, Manuel, “La Cuestión Urbana”, Siglo XXI, México, 1975. 2a. Edición.

ros bogotanos” como un grupo social distinto de los “trabajadores caleños”. . .) Afirmaciones de este tipo encubren las realidades del desarrollo capitalista (1).

2.1.2. Con frecuencia se define la ciudad como una “unidad institucional”, o como una “unidad productiva”.

- En cuanto a lo primero, cualquier observador desprevenido puede percatarse de la imposibilidad de delimitar la ciudad desde el punto de vista institucional: generalmente la unidad urbana real y la división administrativa del espacio no coinciden. Una muestra evidente de ello es la unidad urbana del Valle del Aburrá, integrada por diferentes núcleos administrativos (Medellín, Bello, Envigado, Itagüí, etc.)
- Tampoco encontramos que las unidades de producción se sitúen específicamente a escala ciudadana. Ellas se ubican, por lo menos en la escala regional, por lo cual no pueden definirnos la ciudad. Los medios de producción no se organizan sobre el espacio al nivel de una empresa (por su necesidad de desarrollar recursos comunes, de impulsar “economías externas”, y por la dependencia tecnológica en el caso de la industria latinoamericana etc.). Generalmente tampoco se desarrolla la ciudad en torno a una unidad productiva.

En el interior de un mismo país encontramos un desarrollo desigual de las fuerzas productivas, con diferentes ritmos según los intereses del capital, y generalmente especificado

(1) No queremos afirmar la inexistencia de especificidades culturales o ideológicas. Pero ellas, más que ciudadanas son regionales y corresponden a la historia, no a las formas espaciales.

en el espacio por regiones (“polos de desarrollo”), y no según ciudades.

2.1.3. Son frecuentes afirmaciones del tipo “la ciudad es el espacio ocupado por viviendas, fábricas, comercios y otros establecimientos articulados, donde habitan grandes conglomerados de población”.

— Se parte del supuesto de que una ciudad es “lo evidente”. Pero es allí donde comienzan los problemas de los empiristas que pretenden delimitar lo urbano:

¿Cuáles son los niveles de dimensión y densidad requeridos para que los “conglomerados de población” que habitan la ciudad, se estimen urbanos?. ¿Cuáles son los fundamentos teóricos de los criterios utilizados? Bien conocemos las diferencias de los umbrales adoptados por especialistas y censos de los distintos países. En última instancia, debe acudir a la teoría, de modo que el problema científico sigue vigente. Si “lo evidente” fuese lo real, la ciencia no tendría razón de ser por cuanto todos tendríamos una captación total y perfecta de la realidad. Pero no es así; y sin embargo, el formalismo sigue haciendo sus estériles aseveraciones.

— Intimamente ligada a las afirmaciones empiristas en cuestión y a su carácter estadístico, se desarrolla la ideología de lo urbano iluminada por el neomalthusianismo demográfico, cuya máxima preocupación es la tasa de crecimiento urbano. Tal ideología, ampliamente difundida en los países dependientes, conduce a que la investigación urbana no vaya más allá de los estudios de población y de las proyecciones cuantitativas, sin que los investigadores conozcan el

significado social de una alta tasa de crecimiento anual o de la llegada al millón de habitantes. Estas investigaciones tienen indefectiblemente una conclusión prefijada, la necesidad de practicar políticas antinatalistas para frenar las amenazas de la "hiperurbanización".

- Hablar de "vivienda, fábricas, comercios y otros establecimientos articulados" no es más que hacer una afirmación tan vaga y general que se dejan de lado los problemas específicos para poder asemejar todas las formaciones sociales en términos de etapas de desarrollo, haciendo el juego a los intereses que buscan perpetuar las relaciones capitalistas de explotación.
- La ciudad no puede definirse alegremente como "un espacio". El espacio es una magnitud física, pero en cuanto práctica es una entidad abstracta. Por ello, desde el punto de vista social, debe hablarse de espacio—tiempo históricamente definido, es decir, construido e implementado por las relaciones sociales. En otras palabras, un análisis social entiende el espacio como coyuntura, por lo cual debe ser expresado en términos de formación social, de tal modo que los procesos sociales y las formas espaciales se manifiesten en el discurso con la ligazón que tienen en la realidad.

La crítica justifica que pasemos a plantear, en términos menos ideológicos, las características de la urbanización en las sociedades capitalistas(1).

(1) El planteamiento siguiente se refiere exclusivamente a la urbanización y la ciudad dentro de las sociedades capitalistas. Esos procesos, en sociedades precapitalistas o postcapitalistas son bien diferentes.

2.2. Características de la Urbanización Capitalista

Al final de la crítica anterior planteábamos que el surgimiento, la configuración y el desarrollo de la ciudad no son producto del azar. Los procesos sociales en los cuales se desarrolla la ciudad se constituyen como la realidad histórica que la genera. No es, pues, el escenario de las relaciones sociales, es la expresión espacial de las mismas (1).

Dentro de las sociedades capitalistas — dependientes o dominantes — “la ciudad es un conjunto de elementos de la estructura social, especificados con respecto a su despliegue espacial y combinados según las leyes de funcionamiento y desarrollo del modo de producción capitalista”. A continuación algunas características de la urbanización que se especifica en esos términos (2).

2.2.1. El desarrollo del capital se fundamenta en la explotación de la fuerza de trabajo, generadora del beneficio capitalista en el proceso de producción de mercancías. Esta característica de la estructura social hace de la ciudad una **AGLOMERACION PARA LA PRODUCCION Y LA EX-TORSION DE PLUSVALIA.**

2.2.2. La explotación capitalista requiere que la fuerza de

(1) En consecuencia, cuando se habla de urbanización se alude a un proceso social cuya forma espacial (sin dejar de ser social) es la ciudad.

(2) Varios elementos y afirmaciones de este aporte han sido tomados de CASTELLS, Manuel: obra citada, y de MONCAYO, Víctor Manuel: “Viabilidad socio-política de la gestión e implantación de modelos de desarrollo urbano en Colombia”. Ponencia en el Seminario de “Modelos y Estrategias del desarrollo urbano en Colombia”. Villa de Leyva, 1975.

trabajo se reproduzca, es decir, que se mantenga en condiciones de ser productiva, y por tanto beneficiosa para el capital. Por ello la ciudad es también **AGLOMERACION PARA LA REPRODUCCION DE LA FUERZA DE TRABAJO**, realizada en el consumo biológico (alimentación, vivienda, servicios indispensables. . .) y también en el consumo ligado a su inserción en la colectividad desde los aspectos ideológico y político (actividad educativa, cultural y de gestión colectiva espacialmente referidas).

2.2.3. También el capital necesita reproducirse, lo cual le exige mantener una permanente capacidad de reinversión productiva, para garantizar su expansión y el aumento de los beneficios. De este modo la ciudad no solo es aglomeración de población, sino también **AGLOMERACION DE CAPITAL** (edificios, maquinaria. . .) y aglomeración de servicios para el capital (centros de decisión y de negocios, sistemas de información y comunicaciones, oficinas, bolsa de valores. . .).

2.2.4. El beneficio capitalista requiere la realización de la plusvalía en la venta rápida de las mercancías producidas, haciendo de la ciudad **AGLOMERACION PARA EL INTERCAMBIO**: lugar de rápida circulación de los productos y de los compradores, espacio invadido por almacenes y comercios, vitrina privilegiada que ordena el consumo a través de múltiples formas propagandísticas impositivas de la compra de las mercancías que valorizan el capital.

A partir de la esquematización anterior, y teniendo en cuenta que la expansión del sistema capitalista reposa esencialmente en la reproducción de la fuerza de trabajo, la cual, además de generar la ganancia, asegura la realización del benefi-

cio y la circulación del capital a través del consumo, nos es permitido afirmar que la ciudad puede caracterizarse como LA CONSECUENCIA Y LA EXPRESION HISTORICA DEL PROCESO DE REPRODUCCION DE LA FUERZA DE TRABAJO(1). Una unidad urbana se especifica, pues, en términos de cotidianeidad (residencia—transporte—trabajo—residencia, compra—consumo, trabajo—descanso, capacitación—producción, etc). La vida cotidiana no es más que el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo, en el interior de la reproducción de las relaciones sociales capitalistas y según la dialéctica de la lucha de clases.

Los elementos fundamentales de la estructura social (económicos, políticos, ideológicos) se ubican espacialmente en el interior de ese proceso de reproducción, ORGANIZANDOSE DE ACUERDO A LA FORMA ESPECIFICA DE CONTRADICCION ENTRE LAS CLASES. Esta contradicción nos permite hablar de movimientos sociales especificados como urbanos y claramente políticos en cuanto formas de la lucha de clases.

Pero, de inmediato surgen varias preguntas: ¿Cuáles son las características del proceso de reproducción de la fuerza de trabajo en las sociedades latinoamericanas (y en Colombia) en las cuales una gran cantidad de los agentes es socialmente improductiva o poco productiva? ¿En las sociedades latinoamericanas, cómo se articulan en el espacio los procesos ideo-

(1) Téngase en cuenta además que la producción y la reproducción del capital y los medios de producción no especifican una ciudad, por cuanto, por lo menos, se desarrollan en una región. Por su parte, la organización espacial del intercambio no parece ser elemento de caracterización de la ciudad y se la tiene en cuenta en su relación con la reproducción de la fuerza de trabajo.

lógicos, políticos y económicos? ¿Cómo se explica la marginalidad urbana, la segregación espacial, la angustiada diferencia entre los niveles de consumo—reproducción en nuestras sociedades? ¿Por qué es particularmente alarmante el problema de la vivienda en Latinoamérica? Para responder a estas inquietudes y acercarnos a la política urbana del Estado debemos desarrollar algunas ideas alrededor de la urbanización dependiente.

2.3. La Urbanización Dependiente—Capitalista en Colombia

2.3.1. La Formación Económico—Social Capitalista dependiente Colombiana

Siendo la historia, determinante de la urbanización, el espacio latinoamericano y el colombiano específicamente, han sido formados por los diferentes procesos de DEPENDENCIA que constituyen su historia (1).

La reproducción del sistema capitalista en su conjunto (reproducción ampliada a escala internacional) se realiza gracias al DESARROLLO DESIGUAL DE LAS FORMACIONES SOCIALES, las cuales se articulan entre sí para el manteni-

(1) Evidentemente abandonamos la “teoría del subdesarrollo”. Como bien se sabe, el término subdesarrollo alude a etapas de crecimiento hacia el desarrollo —“vía de desarrollo”— y tiene el efecto ideológico indiscutible de ocultar la dominación extranjera sobre las regiones sociales así denominadas. En realidad, el “subdesarrollo” no existe sin el “desarrollo” y viceversa. LA DEPENDENCIA ES UN FENOMENO HISTORICO, NO UNA OPCION TEORICA. Por otra parte no se trata de hablar del “imperialismo responsable de todos los males” y dejar así la cuestión. Como veremos, la dependencia—dominación es un fenómeno complejo y contradictorio que no invalida, más sí determina y da lógica a los procesos internos de las sociedades dependientes.

miento del sistema a través de relaciones de dominación y dependencia entre las clases y sus aparatos económicos —trusts, grandes empresas — y políticos — partidos, estados, ejércitos, organismos de inteligencia —.

Las formaciones sociales dependientes expresan en todos sus niveles la hegemonía de la clase social dominante en la sociedad dominante. LA LOGICA DE ESTAS FORMACIONES SOCIALES PENETRADAS NO PUEDE ENCONTRARSE EN ELLAS MISMAS, SINO EN LAS FORMACIONES DOMINANTES Y EN LAS CARACTERISTICAS DE LA ARTICULACION. De este modo, lo que aparece como un sistema económico interno incoherente o deformado, es el resultado de relaciones internacionales perfectamente coherentes.

En las sociedades dependientes, la dominación conquista y produce el espacio colonizándolo según sus necesidades(1), como quedará claro más adelante.

Básicamente tres han sido los tipos de dominación ejercidos en América Latina: Colonial, capitalista comercial (semicolonial) e imperialista industrial y financiero (neocolonial). Estas formas de dominación—dependencia han tenido un contenido histórico particular (y por consiguiente expresiones espaciales peculiares) en las distintas formaciones sociales latinoamericanas.

Plantear algunos rasgos de la dependencia en Colombia para

(1) Téngase presente que la determinación no es mecánica. EL ESPACIO CONCRETO ES, A LA VEZ, PRODUCTO DE LAS NUEVAS DETERMINACIONES SOCIALES Y DE LAS FORMAS CRISTALIZADAS DEL ESPACIO HISTÓRICAMENTE CONSTITUIDO.

desentrañar su urbanización, nos exige hacer memoria sobre nuestro proceso de industrialización.

Las crisis capitalistas posteriores (y subsecuentes) a la primera guerra mundial, en especial la gran depresión de 1929 y 1930 fueron la coyuntura propicia para que existiendo condiciones internas, se diese en nuestro país un proceso de sustitución de las importaciones anteriores por bienes de consumo de producción nacional. Pero esta industria naciente tiene formas bien diferentes de las características de la industria en la etapa infantil del desarrollo capitalista: Mientras aquella fue eminentemente concurrente, la nuestra, instaurada como respuesta social y económica a la crisis del sistema anterior de dominación es MONOPOLICA Y OLIGOPOLICA desde su cuna(1). La razón es clara: se trataba de sustituir de inmediato mercancías que tenían un siglo de historia en el desarrollo capitalista, satisfaciendo así demandas preexistentes cuyas exigencias ya estaban definidas; era imposible comenzar creando nuevos mercados por cuanto la escasez de los capitales implicados en "la aventura" exigía inmediata rentabilidad. Debíó entonces importarse la tecnología necesaria para captar los mercados sedientos, implantando con ella muy pocas factorías en cada una de las ramas de mayor desarrollo, de modo que no existió competencia interna. Mientras tanto, el cierre del mercado internacional y la política proteccionista del Estado no permitieron tampoco competencia con manufacturas extranjeras.

Después de la segunda guerra mundial, las potencias capitalistas, concientes de la nueva perspectiva de crisis, deciden

(1) En algunas ramas de la industria. Aún hoy existe un sector de la producción eminentemente competitivo, como se destaca más adelante.

exportarla. Por ello el capital extranjero toma por su cuenta la sustitución de las importaciones, REFORZANDO LA ESTRUCTURA MONOPOLICA Y OLIGOPOLICA del sector más avanzado de la economía, con la ayuda del Estado Colombiano. De este modo, desde 1945 asistimos a un creciente desarrollo del sector moderno de la industria, caracterizado por su avanzada tecnología, por su débil absorción de fuerza de trabajo y por el mantenimiento de altas tasas de ganancia sin necesidad de masificar el mercado de sus productos. En efecto, las grandes empresas internacionales cuyos capitales invaden la industria nacional y cuya lógica decisional escapa al país, encuentran inmensas posibilidades de beneficio en la sobreexplotación de una mano de obra baratísima(1) y manteniendo un alto nivel de precios que no permite que las mercancías producidas en este sector sean "bienes salario".

La mano de obra barata es garantizada POR LA EXISTENCIA DE OTRO SECTOR PRODUCTIVO, DE ESCASA ACUMULACION DE CAPITAL, DEBILMENTE TECNIFICADO Y EMINENTEMENTE COMPETITIVO QUE PRODUCE EN ESTAS CONDICIONES BIENES DE CONSUMO DE BAJO PRECIO QUE ABASTECEN LA FUERZA DE TRABAJO DEL SECTOR INDUSTRIAL LIGADO AL MERCADO MUNDIAL, Y QUE ADEMAS DESEMPEÑA ALGUNAS FUNCIONES PRODUCTIVAS ESPECIALMENTE ORIENTADAS AL ABASTECIMIENTO DEL SECTOR INTERNO DOMINANTE CON MATERIAS PRIMAS BARATAS.

Por su parte, la reproducción del sector competitivo se asegu-

(1) Al respecto puede verse CONTROVERSIA No. 32, "La Política de Ingresos y Salarios". Particularmente los datos referentes al P.I.B. (1972) cotejados con la composición del mismo en países dominantes (pág. 16).

ra en el encuentro de mano de obra de muy bajo costo, por su bajísimo nivel de consumo, y sus dificultades de organización reivindicativa y por la realización de sus mercancías en el abastecimiento de casi todo lo necesario para la reproducción de su fuerza de trabajo a los obreros del sector monopolístico y a un inmenso grupo de empleados no productivos enganchados por el Estado y por el gran capital.

A la estructura productiva descrita corresponden formas también desiguales e interconexas de intercambio.

EL DESARROLLO DESIGUAL A NIVEL INTERNACIONAL GENERA Y REPRODUCE FORMAS DE DESARROLLO DESIGUAL EN EL INTERIOR DE LAS SOCIEDADES DEPENDIENTES.

De este modo, las grandes distancias sociales existentes entre los agentes de nuestra sociedad, y la supuesta inarticulación de nuestros procesos económicos, se hacen perfectamente coherentes cuando son examinados a partir de las relaciones de dominación—dependencia en el desarrollo capitalista.

Cuando se alude a la población involucrada en las actividades del sector competitivo y poco tecnificado de la producción, del sector disperso del intercambio y de los servicios, se habla de “marginados”. En realidad se inscriben de una manera específica dentro de los procesos de desarrollo interno desigual y combinado de nuestra sociedad dependiente. Y EN TANTO DESARROLLO DESIGUAL SIGNIFICA CONTRADICCION, ES IDEOLOGICO Y ENCUBRIDOR LLAMAR MARGINALIDAD A LO QUE SOCIAL Y POLITICAMENTE SIGNIFI-

CA LUCHA DE CLASES (1).

Esta ubicación histórica nos permite hacer algunas referencias a la urbanización colombiana.

2.3.2. La Urbanización dependiente en Colombia

Nos referiremos a cinco cuestiones: las migraciones internas, el crecimiento del sector terciario de la economía, la segregación espacial, la desarticulación de la red urbana y el papel del Estado (2).

A — Los altos índices de crecimiento poblacional en las grandes ciudades obedecen especialmente a las migraciones internas que éstas reciben (las estadísticas revelan un crecimiento vegetativo de la población cercano al 3 o/o en las cuatro grandes urbes, mientras el crecimiento total oscila alrededor del 6.5 o/o anual). Este fenómeno, característico de la urbanización dependiente, obedece a la descomposición de las estructuras agrarias anteriores, con la consiguiente expulsión masiva y permanente de campesinos. En general la descomposición se debe a transformaciones aceleradas de la estructura productiva agrícola (racionalización capitalista, mecanización de la producción, cambios en el tipo de cultivo, etc), a transformaciones en la estructura de tenencia de la tierra y, a la vez, al estancamiento de otras zonas donde la depredación natural o el crecimiento demográfico son los expulsores inmediatos.

(1) Obviamente, los procesos de reproducción espacial de esta fuerza de trabajo tampoco son "marginales". La afirmación de "marginalidad ecológica" o "marginalidad espacial" es igualmente ideológica y encubridora.

(2) Estas notas constituye un acercamiento aún excesivamente general a nuestro proceso de urbanización. Su carácter específico, desentrañable en determinaciones múltiples todavía está por investigar.

Las disparidades regionales y la penetración violenta del capital generadoras de las migraciones sólo pueden entenderse dentro del desarrollo desigual de los sectores económicos, del aprovechamiento desigual de los recursos naturales, de la concentración de los medios de producción, de la imposibilidad de un desarrollo autónomo y equilibrado.

B — El aumento creciente de la población urbana ligada al sector terciario de la economía (vendedores ambulantes, servidores domésticos, burocracia estatal, recolectores de basuras, “especialistas en todo” . . .) se constituye como un aumento creciente de la desocupación disfrazada, como un aparato importante de intercambio, como posibilidad de grandes beneficios a los capitales que contratan temporalmente mano de obra no calificada, pagándole salarios de hambre. En todos los casos, se trata de un inmenso ejército de fuerza de trabajo potencial que como oferente permanente de su capacidad productiva contribuye notablemente a disminuir los salarios de la fuerza de trabajo productiva, beneficiando así al capital financiero internacional, como también a sus colegas y asociados nacionales.

C — El consumo improductivo de lujo, por parte de una minoría, constituido como demanda creciente de las más sofisticadas y caras mercancías, producidas por la industria monopólica que mantiene “mercados estrechos” porque ellos aseguran altas tasas de ganancia, y por otra parte el consumo mínimo obrero y popular, se expresan en la segregación espacial, entendida como la expulsión de la “masa popular” del centro hacia la periferia urbana, como el desarrollo de “cinturones de miseria” y como la creciente diferenciación en los niveles de reproducción (mansiones y tugurios, exclusivas universidades y escuelas sin techado . . .). A esta diferenciación contribuye también la especulación con el suelo urbano.

Las dificultades de la reproducción de un inmenso sector de la población, realizada espacialmente en los suburbios o en las “zonas de deterioro” (inquilinos p. ej.) no constituye, como ya lo habíamos afirmado, un fenómeno “patológico” o “marginal”, sino una realidad de las relaciones de clase en el capitalismo dependiente.

D — La desarticulación de la red urbana: enorme y creciente distancia social entre las pequeñas y las grandes ciudades, obedece al desarrollo desigual, y es imparable, por cuanto la lógica del proceso no puede ser controlada internamente. Los organismos estatales de planificación, en este aspecto como en muchos otros, son impotentes para mitigar sus efectos funestos y devienen —a pesar de la “buena voluntad y honestidad” de los planificadores— en instrumento de agudización de las disparidades cuando la decisión multinacional determina los planes (o su ausencia).

E — El Estado interviene en los procesos urbanos respondiendo a varios móviles:

- Las exigencias de los intereses dominantes a escala mundial (abaratamiento de la fuerza de trabajo por intervención estatal en algunos procesos de reproducción, agilización de la circulación de mercancías y compradores, etc).
- Las exigencias (ejercicio del poder) del bloque burgués—terrateniente que lo controla.
- Las exigencias de los movimientos sociales urbanos, expresión vehemente de la lucha de clases, que busca modificar las relaciones de producción imperantes a partir de las contradicciones urbanas.

- La necesidad de reclutar clases apoyo entre los sectores populares.
- La necesidad de desplazar las contradicciones sociales y mostrarlas como contradicciones urbanas en proceso de solución. (Difusión de la ideología urbana, pomposas inauguraciones. . .).

Pasemos ahora a hablar de la política urbana, desarrollando un poco más este último punto.

2.4. La Política Urbana

Hemos visto cómo la reproducción de los agentes productivos responde a las características de la lucha de clases en una sociedad específica y en un momento histórico determinado.

Debe tenerse en cuenta que cuando decimos lucha de clases hablamos de dos polos, contradicción, y nos referimos a políticas cuya iniciativa e interés puede provenir de los sectores dominados o de la clase dominante, y en este caso, de uno u otro sector del capital (financiero, industrial, ligado a la tierra, etc), o de la renta (terratenientes urbanos y rurales, rentistas).

En efecto, la planificación de la ciudad no la realiza un organismo de técnicos en apariencia desligado de las contradicciones sociales y cuya tarea sería la de “encauzar los condicionamientos ciegos de la naturaleza” o la de “mitigar los efectos negativos del desarrollo de la civilización” (falta o exceso de cultura, crecimiento de la población, amenazas del “poder imparable” de la técnica). Sabemos que la ciudad no es un simple “fenómeno de civilización” o un producto de

factores naturales, sino una realidad íntimamente ligada a las determinaciones sociales, y en nuestro caso al desarrollo capitalista, donde el desorden urbano, el problema de la vivienda y las insoportables condiciones de vida de la mayoría son expresión palmaria de la lucha de clases, del libre juego de tierras apoyado en la propiedad privada del suelo, de la anarquía de una producción interesada únicamente en la ganancia. El planificador es entonces un agente que escudado en la "neutralidad técnica" busca controlar los efectos del modo de producción sobre la ciudad, y evitar fricciones y enfrentamientos entre el capital y la renta, y entre las distintas fracciones del capital, unificando intereses de clase y siendo mediador de negocios entre las partes.

En realidad, la planificación de la ciudad es realizada entonces por los intereses de clase, por el enfrentamiento entre las fuerzas de clase que se presenten en cada momento. En particular, la planificación urbana es ejercida por la movilización reivindicativa de los habitantes de la ciudad más afectados por la segregación espacial, de una parte, y, de otra parte, por el Estado, el cual busca, a la vez favorecer la acumulación en las fracciones del capital que lo dominan y reclutar apoyo político en las masas populares asumiendo actividades de reproducción que en ocasiones son deficitarias si se las considera aisladamente, pero que son inmensamente rentables para el sistema capitalista en su conjunto, tanto en términos políticos como económicos. Políticos porque se consigue así el apoyo a los intereses del bloque en el poder neutralizando posibles amenazas clasistas; económicos porque contribuyen a mantener bajos los salarios en la industria.

Además de las funciones organizativo—políticas, económico—reguladoras, técnico—administrativas y de difusión ideológica,

el Estado capitalista tiene que mantener actividades represivas y prepararse permanentemente para la inevitable agudización de las contradicciones, en la medida en que sus actividades de integración—organización se hagan inoperantes y la paciencia popular se transforme en organización política autónoma y transformadora de las relaciones de explotación. Ello se expresa espacialmente en la disposición estratégica de los contingentes militares, en la zonificación para el control armado, en la penetración de los lugares de reproducción (barrios) por organismos paramilitares controlados por el Estado.

2.5. La Política Urbana del Estado Colombiano

En el Estado se ubican diferentes sectores del capital y de la renta (bloque burgués—terrateniente en el poder), que coinciden en un interés común: la necesidad de manejar desde lo político su percepción de ganancia, de reproducir las relaciones sociales, de controlar los levantamientos populares. Sin embargo, en el bloque en el poder se mueven distintas fracciones que tienen contradicciones secundarias con respecto al manejo de los procesos urbanos. Estas contradicciones, al ser desentrañadas, nos explicitan las características propias de la política urbana del Estado colombiano. Esquemáticamente podemos afirmar que los intereses que allí se mueven en lo que hace relación a lo urbano son:

— Capital Industrial: En tanto debe pagar bajo la forma de salario lo necesario para la reproducción de su trabajador, se interese por una política de control de precios y de alquileres, la cual permite mantener bajos los niveles salariales y aumentar las posibilidades de consumo obrero de algunas mercan-

cías industriales, maximizando así su ganancia. Busca un Estado interventor y regulador en la actividad económica y decididamente asistencialista en lo referente a vivienda obrera. Exige impuestos a los terrenos ociosos para evitar altos costos del suelo. Tiene contradicciones con los rentistas urbanos, con el capital ligado a la construcción y con los terratenientes urbanos.

— **Terratenientes urbanos y rentistas urbanos:** Monopolistas de la tierra urbana los unos, propietarios de edificaciones urbanas los otros, y todos ellos perceptores ociosos de una parte de las ganancias capitalistas bajo la forma de renta. Buscan aumentar el monopolio y la renta a través de planes estatales de equipamiento que mejoren la localización de los terrenos y valoricen las propiedades. Se oponen a cualquier tipo de intervención estatal en el juego de tierras y a los impuestos que buscan desplazar las rentas hacia el Estado. Junto con los agentes inmobiliarios se agrupan en la Lonja de Propiedad Raíz. Tienen contradicciones con el capital, y especialmente con el industrial.

— **Urbanizadores y Constructores:** Se agrupan en CAMACOL. Son opositores de los planteamientos de los industriales y con frecuencia se alían políticamente con terratenientes y rentistas. Exigen al Estado auxilios y planes que rentabilicen su sector de actividad y en ello se enfrentan con los intereses industriales.

— **Capital bancario fortalecido a través de las corporaciones privadas de ahorro y vivienda:** En los últimos años identificados básicamente con el capital de la construcción, sin embargo su creciente integración a la industria, y el carácter flexible que le confiere el ser capital especulativo, pueden con-

ducirlo a defender intereses bien diferentes y a coaligarse fácilmente con otros capitales.

En el plano político, la burguesía industrial está representada DE MANERA PREDOMINANTE (1) en la fracción llerista del partido liberal. Los demás sectores se expresan DE MANERA PREDOMINANTE a través del ala turbayista del liberalismo y de los diferentes grupos conservadores.

Es bueno tener en cuenta que un amplio sector de la pequeña burguesía (pequeños industriales y comerciantes, profesionales, campesinos medianos), al igual que un gran sector de inquilinos, apoyan la política llerista por cuanto cada vez más se ve afectado por la penuria de la vivienda, manifestada para él en la dificultad de compra de habitaciones y el incremento permanente de los arrendamientos. Muchos pequeños y medianos rentistas y la pequeña burguesía propietaria de construcciones, brindan un oportuno y espontáneo apoyo a las políticas y planteamientos de los grandes rentistas y propietarios. Los sin techo, invasores actuales o potenciales de terrenos ociosos, son mirados por los terratenientes como un enemigo permanente. Por último, cabe mencionar que son crecientes las movilizaciones populares que se oponen a todo el bloque en el poder, a la política urbana del Estado.

A partir de la caracterización de intereses que hemos hecho, veamos los momentos más importantes en el desarrollo de la política estatal colombiana, en cuanto alude a la urbanización. El lector debe tener en cuenta que antes mencionamos

(1) No existe una correlación simple entre partidos y clase o fracciones. Se trata de una relación compleja que conlleva tendencias predominantes de expresión política de sectores del capital o la tierra en partidos y/o fracciones de partido.

que la política urbana también surge de las iniciativas y movilizaciones populares que se enfrentan al Estado. Sin embargo, un análisis de los movimientos sociales urbanos trasciende los límites de esta exposición, por lo cual nos limitamos a plantear las iniciativas estatales.

Las primeras preocupaciones estatales por diseñar una política nacional unificada frente a los problemas urbanos datan de los años sesenta(1). Ellas obedecieron al claro riesgo que para el sistema imperante significaba el descontento y las movilizaciones urbanas que acompañaron a las transformaciones fundamentales que por aquella época sufrían las principales ciudades colombianas. Estas transformaciones fueron generadas por la fuerte inversión de capital extranjero en la industria, realizada desde el año de 1945 —exportación de capitales por las grandes potencias después de la segunda guerra mundial, para evitar la crisis de superproducción— y a las correlativas transformaciones de la agricultura, la tenencia de la tierra y las relaciones sociales en el campo con la consiguiente generación migratoria.

(1) Antes de 1960 encontramos programas estatales referentes a algunas cuestiones urbanas, más no una política nacional centralizada frente al conjunto de los problemas urbanos. Entre las primeras iniciativas estatales debe tenerse en cuenta la fundación del Banco Central Hipotecario (1932) y la creación del Instituto de Crédito Territorial (1938), en un comienzo Instituto de vivienda rural, y posteriormente orientado hacia la vivienda urbana. Por otra parte, en las principales ciudades fueron desarrollados algunos estudios y programas (especialmente planes viales) para facilitar y canalizar su crecimiento. En Bogotá, a raíz del levantamiento popular del 9 de abril de 1948 y ante los altos índices de asentamiento migratorio campesino, el Estado decidió tomar severas medidas de control sobre algunos sectores de la ciudad, desarrollándose el plan de Le Corbusier en 1950 y el "Plan para Bogotá" de Lauchin Currie en 1953.

A partir de 1960 encontramos tres modelos diferentes en la política urbana estatal(1).

2.5.1. El primer modelo, aplicado entre 1960 y 1966 consistió en un fallido intento de FRENO AL PROCESO DE URBANIZACION, buscando enfrentar el crecimiento de las ciudades con una reforma agraria que retuviese al campesinado en sus parcelas. La implementación del modelo sólo demostró la imposibilidad de una reforma del agro en los términos planteados y la necesidad de aceptar la urbanización como un fenómeno inherente al desarrollo del capital.

2.5.2. El segundo modelo, implementado entre 1966 y 1970, con la defensa básica de los representantes del capital industrial, consistió en el ENCAUZAMIENTO DE LA URBANIZACION, reduciendo el volumen de la migración (reforma agraria llerista), orientando los desplazados del campo hacia las ciudades intermedias para evitar las demandas de una creciente masa de población hacinada en las grandes ciudades que tomaba conciencia de sus problemas(2), y beneficiando a la vez a los empresarios de las ciudades secundarias, para los cuales se aseguraba fuerza de trabajo barata y subsidios técnicos y financieros con la colaboración de la A.I.D. y el BIRF.

(1) Nos basamos en: PRADILLA, Emilio: "La política urbana del Estado Colombiano", en: Revista "Ideología y Sociedad", No. 9, Bogotá, enero-marzo 1974, y ZORRO, Carlos: "Algunas implicaciones económicas de modelos de desarrollo urbano". Ponencia en el seminario de "Modelos y estrategias del desarrollo urbano en Colombia". Villa de Leyva, 1975. Para una ampliación, remitimos a estos excelentes trabajos.

(2) Esta población se expresaba prioritariamente a través de la ANAPO. El Gobierno quiso implementar el modelo también para acabar con la significación política de esa organización.

La política estuvo acompañada de tres proyectos de legislación urbana: El primero estipulando la congelación de arrendamientos ("Ley de techo"), presentado por el M.R.L. en 1962 y rechazado en el parlamento por otros sectores liberales y por el conservatismo. El segundo presentado por el sector "progresista" del partido liberal en 1966 ("Proyecto de ley sobre reforma urbana y política de vivienda popular") con el cual se pensaba establecer mecanismos legales para la adquisición de viviendas por los inquilinos, la creación del Banco de la Vivienda y la prohibición de construcciones con avalúo superior a \$400.000. La iniciativa fue rechazada por los sectores "oficialistas" de ambos partidos, cuyos integrantes miraban con desagrado una ley que recortase sus rentas y prebendas urbanas.

El tercer proyecto fue presentado al Congreso por Hernando Gómez Otálora, ministro de fomento de la administración de Carlos Lleras en el año de 1969 ("Proyecto de ley sobre vivienda y desarrollo urbano"), con el cual se pretendía dejar al margen de la política urbana a las fracciones provinciales del capital vinculadas al suelo de la ciudad, para centralizar en el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (INDURVI) los procesos de reproducción. Este proyecto fue rechazado tras duros ataques por los representantes de los rentistas y de los terratenientes urbanos.

En términos generales, la política del "desarrollo regional y armónico" condujo al beneficio de los industriales en las regiones desarrolladas del país(1) a mostrar la inoperancia de los planes basados en "polos de desarrollo", a la crisis de la refor-

(1) Cfr. : Evaluaciones realizadas por el Departamento Nacional de Planeación: Documentos UDRU-001 (1973) y UDRU-DEFCI 328 (1974).

ma agraria y al empeoramiento de las condiciones de vida de la mayor parte de la población radicada en las ciudades, entre ellos particularmente de los migrantes campesinos.

2.5.3. Cuando en el bloque en el poder el sector industrial pierde fuerza y el llerismo se silencia por un tiempo, la política urbana comienza a ser encabezada por los sectores ligados a la tierra y a la construcción. De ellos surge el tercer modelo consistente en el claro ESTIMULO AL PROCESO DE URBANIZACION, desarrollado desde 1970. La reforma agraria es abandonada y el Estado comienza a favorecer decididamente a los monopolios del suelo urbano y de manera especial al capital bancario centralizado en las corporaciones de ahorro y vivienda y vinculado a la construcción.

El plan de desarrollo "Las cuatro estrategias" logra también beneficiar a los terratenientes y a los capitales vinculados al campo acelerando así el desarrollo capitalista de la agricultura, y con él la expulsión de campesinos hacia las ciudades donde la penuria de vivienda se hace cada vez mayor mientras el capital se beneficia con las construcciones de lujo.

La política de ciudades dentro de las ciudades multiplica la aparición de fenómenos especulativos con el suelo y favorece aún más a los capitales vinculados a la construcción.

El ejecutivo presenta al congreso tres proyectos de reforma urbana y uno de estatuto urbano, pero ninguno de ellos es aprobado, dada la imposibilidad de servir al tiempo a intereses tan disímiles como los antes mencionados.

En la capital se trató de implantar el PIDUZOB (Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá),

conocido popularmente como "el Plan Cerros", cuyos subprogramas debían desarrollarse alrededor de la Avenida de los Cerros o Paseo Bolívar. La Avenida fue frenada en los organismos administrativos mismos por los representantes del capital industrial, quienes encontraban en ella una inaceptable perturbación de sus intereses, un beneficio "excesivo" para financistas, terratenientes y constructores, y un peligroso móvil del descontento popular que ya se expresaba masivamente.

En la actualidad el Gobierno continúa el programa de "ciudades dentro de las ciudades" expuesto en el Plan de Desarrollo del Gobierno de Misael Pastrana; dicho programa, integrante del nuevo plan de Desarrollo, es concretado en Bogotá en la "Ciudad Verde" o "Ciudadela del Salitre".

Hasta el momento no ha podido aprobarse en Colombia ningún proyecto de reforma urbana dado el equilibrio existente en el bloque en el poder.

Por otra parte, y también en la capital, tiene especial interés el subprograma 8 del PIDUZOB, próximo a ejecutarse, el cual contempla la construcción de "CIRCUITOS VIALES", los cuales serán el eje de la discusión en el presente número de CONTROVERSIA.

Lo expuesto hace evidente que los planes de desarrollo urbano obedecen a intereses de clase y tienen un claro carácter político. La planificación urbana capitalista no puede ser racional ni beneficiar a toda la población, y se traduce en despilfarro, inconclusión de obras e ingentes gastos en estudios de proyectos jamás llevados a término debido a la fluctuación de la hegemonía del poder entre las fracciones que controlan el Estado.

Sean estos los elementos que nos permitan analizar objetivamente la planeación urbana en el Distrito Especial y en particular el plan de construcción de los "Circuitos Viales". Es de todos sabido que se implementan planes semejantes por su origen, interés y consecuencias (aunque disímiles en sus formas) en otras ciudades del país, por lo cual pensamos que el presente número de **CONTROVERSIA**, aunque circunscrito a un aspecto de la planeación urbana en Bogotá, es de gran actualidad nacional.

3 — ESTRUCTURA "FORMAL" PARA UN PLAN DE DESARROLLO URBANO

En el campo de la Planeación Urbana, el Estado ha comenzado a articular diferentes políticas y programas, que pretenden encauzar los recursos y racionalizar la inversión pública destinada a obras de infraestructura(1).

El enfoque de la planeación y su orientación varían de acuerdo con la estructura política del Estado. En los países socialistas la propiedad de los medios de producción es colectiva y su coordinación se realiza mediante un plan del Estado y la participación democrática de las masas que fija las relaciones entre producción y consumo, asignando tareas y condiciones técnicas bajo las cuales debe realizarse el proceso de produc-

(1) En general, los planes pueden ser elaborados a diferentes niveles: 1. Nacional: cuando los planes considerados y los objetivos a llevar a cabo son a escala nacional territorial. 2. Regional: cuando abarca una parte nacional sin que ello implique zonas administrativas (son zonas económicas). 3. Urbano: entra a definir los aspectos físicos, necesidades de infraestructura y regulación de los patrones de crecimiento y uso del suelo en la ciudad.

ción. En los países capitalistas, es decir, aquellos en los cuales existe propiedad privada sobre los medios de producción, la planeación se considera tan solo como una forma de coordinar las normas del sector público, minimizándose sus posibilidades de actuar sobre el sector privado.

Por consiguiente, en nuestro medio, un plan no es más que un orientador de las decisiones, siendo su finalidad la de identificar en forma cuantitativa las políticas más convenientes para obtener unos objetivos económicos y sociales predeterminados.

A fin de articular el plan, se han creado organismos de planificación dentro de la administración colombiana, los cuales, como en el caso del DAPD, —Departamento Administrativo de Planeación Distrital— son entidades asesoras, cuya función básica es la preparación de los planes de desarrollo urbano y la definición de la orientación del espacio urbano.

Los planes urbanos pueden tener diferente alcance de acuerdo al plazo sobre el cual se formulan. Los planes a largo plazo (más de siete años) tienen objetivos globales y generales fijados en un Plan Nacional de Desarrollo; los planes a mediano plazo (tres a siete años) buscan cuantificar las necesidades de infraestructura y servicio en base a una prognosis de la situación actual de la ciudad y definen la orientación y características de los nuevos asentamientos. Por último, existen los planes a corto plazo (generalmente anuales, bienales o trienales) que permiten precisar las tareas definidas por los anteriores, determinando prioridades de ejecución y definiendo las formas de financiación para los mismos.

Dentro de la metodología de la planeación, básicamente la

conformación de un plan se constituye en los siguientes pasos:

3.1. Establecimiento de la Organización y Equipo de Trabajo

Es una decisión de carácter político que requiere de una resolución de tipo legislativo. Por esta resolución se establecen los mecanismos operativos. Paralelamente se desarrollan campañas de difusión orientadas a conseguir el apoyo del público, indispensable para la fase de recolección de datos.

3.2. Obtención de Información y Diagnóstico

Busca identificar la situación presente y las tendencias históricas de la zona de estudio en forma cualitativa y cuantitativa. Este paso comprende:

— **Examen de la situación actual:** Se intenta definir las tasas de crecimiento, la participación del sector público, las fuentes y usos de los dineros públicos, los desequilibrios existentes, la situación de la fuerza de trabajo y otras variables de importancia tales como condiciones de alimentación, salud, educación, etc.

— **Prognosis:** Busca definir las condiciones de un período futuro, si se mantienen las condiciones actuales.

— **Conclusiones acerca de los principales obstáculos y problemas del desarrollo de la ciudad:** Combinando las dos consideraciones anteriores se entra a dar un diagnóstico.

3.3. Definición de objetivos y metas del Plan

Se entra a fijar los criterios de programación tomando deci-

siones de carácter político acerca del objetivo (expresión cualitativa) y las metas (expresión cuantitativa) de los propósitos que se esperan lograr con la adopción del plan. Mientras los objetivos son condiciones políticas determinadas por el Estado y que el plan deberá satisfacer, la definición de metas consiste en cuantificar, mediante modelos, los posibles resultados del plan y calibrarlo con sus objetivos.

3.4. Formulación del Plan

Mediante el desarrollo de los distintos modelos (1) se busca precisar un marco que asegure la compatibilidad de las proyecciones y hechos futuros. Por consiguiente entra a definir las prioridades en la acción del Estado sobre la actual estructura urbana, presentando una serie de alternativas. Estas alternativas son básicamente sobre prestación de servicios urbanos, políticas de transporte, vivienda, índices de ocupación espacial y tendencias de crecimiento de la urbe. Se formulan a nivel de estudio de prefactibilidad (o sea con análisis de costo-beneficio que indican la bondad de la alternativa) y a escala urbana (o sea escalas de 1:5.000 o mayores).

3.5. Planes preliminares y programas de financiación

Una vez la entidad gubernamental ha definido la alternativa que debe seguirse sobre el plan formulado, se inician los estu-

(1) Un modelo es una forma sencilla de expresar relaciones causales o estructurales partiendo de un cierto número de simplificaciones del mundo real. Un modelo matemático, por ejemplo, es un conjunto de relaciones cuantitativas expresadas en lenguaje matemático y consiste en la formulación y articulación de operaciones, variables y parámetros.

dios de factibilidad (precisión de la bondad económica del proyecto sobre planos de construcción y/o programa específico) y los posibles mecanismos de financiación del plan. Tales estudios consisten en presentar diferentes alternativas al Estado para garantizar los recursos requeridos por el programa, por ejemplo: aumentar los préstamos externos, estimular y canalizar el ahorro privado a los servicios urbanos, aumentar las tarifas en servicios urbanos, aumentar los impuestos y contribuciones de la ciudad, aumentar la destinación de recursos nacionales a la ciudad.

3.6. Adopción del Plan y Financiación

El Estado, personificado en sus órganos legislativo y ejecutivo (en el caso de Bogotá, el Concejo y la Alcaldía Mayor) proceden a adoptar decisiones de tipo legal (por ejemplo: ordenación de ejecución de obras) y tributario, que permiten materializar los proyectos seleccionados. Es de anotar que las decisiones no siempre son sobre las prioridades definidas por el Plan de Desarrollo, sino que obedecen a otras consideraciones (como veremos en este número de CONTROVERSIAS al analizar el caso del PIDUZOB y los Circuitos Viales).

3.7. Ejecución del Plan

Consiste en la implantación de las decisiones políticas adoptadas en el punto anterior. En el caso de Bogotá intervienen, en sus aspectos físicos, La Secretaría de Obras Públicas, Las Empresas de Servicios (Acueducto, Energía Eléctrica y Teléfonos) y el Instituto de Desarrollo Urbano. En sus aspectos financieros interviene la Secretaría de Hacienda.

Para una mejor orientación sobre la estructura de funcionamiento de las diversas entidades del Distrito Especial de Bogotá, remitimos al lector al Organigrama presentado en el "Plegable A".

4 – LOS CIRCUITOS VIALES

4.1. Antecedentes Históricos de los Circuitos Viales

Con el fin de dar mayores elementos de juicio para determinar las consecuencias y efectos que los Circuitos Viales tendrán sobre los barrios localizados en la zona oriental de Bogotá, se ha considerado importante describir de manera breve los acontecimientos que precedieron a la formulación de los mismos por parte de la administración distrital.

4.1.1. Administración Albán Holguín: Nacimiento del PIDUZOB

A principios de 1971 y durante el viaje hecho a Washington por el entonces Alcalde de Bogotá, Carlos Albán Holguín, se tuvieron conversaciones preliminares con entidades financieras internacionales a fin de gestionar un préstamo para un Programa Vial para la ciudad de Bogotá. Albán Holguín obtuvo como respuesta de esas entidades la exigencia de presentación de un estudio completo de factibilidad del programa que se proponía adelantar.

En base a dicha exigencia, el Distrito contrató dos estudios con la firma "Consultoría y Sistemas" de propiedad de Heberto Jiménez y Fernando Rey, secretario y subsecretario de Obras Públicas del Distrito durante la administración Barco Vargas. Tales estudios tenían como finalidad la definición de un plan vial para Bogotá y un programa de desarrollo integrado para la Zona Oriental. El primero de estos estudios fue transferido en 1972 a la firma Restrepo Uribe, Ltda. El gerente de dicha firma, Luis Restrepo Umaña, tenía una estrecha amistad con el

entonces Director del IDU, Patricio Samper. El costo de las obras recomendadas por este estudio era de \$ 80.000.000.

El 10 de abril de 1971, Carlos Albán Holguín dice que “por solicitud del señor Presidente se ha pedido ayuda para la construcción de la Avenida de los Cerros” (El Espectador, abril 11 de 1971).

El 5 de julio asegura que en septiembre comienzan las obras de la Zona Oriental (El Siglo, 6 de julio de 1971): se refería con esto a la petición de crédito al Banco Interamericano de Desarrollo — BID — para la construcción de las obras del Plan Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá.

El Alcalde presentó al Concejo el proyecto de Acuerdo No. 32 de 1971 y el 30 de diciembre de ese mismo año lo convirtió en el Decreto extraordinario 1410. En este decreto fue adoptado el plan de Desarrollo para la Zona Oriental. Este decreto se expidió en base a la Ley 30 de 1969, que autoriza poner en vigencia un proyecto de acuerdo, si la comisión especial del Concejo, encargada de darle el primer debate, no lo hace durante el período en que sesiona.

El informe de “Consultoría y Sistemas”, del que se habló antes, sirvió de base para la formulación del PIDUZOB (Plan Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá). Este estudio seguía los lineamientos generales definidos en el mes de mayo de 1971 por el arquitecto Oscar Reyes, funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo y designado por tal entidad para orientar la gestión del Programa.

De acuerdo con las conversaciones informales del mes de mayo con el representante del BID, el informe debería ser comple-

mentado en sus diferentes áreas, conforme a requerimientos del BID, hasta completar lo que constituiría el Estudio de Factibilidad a nivel operacional del programa integrado de la Zona Oriental de Bogotá.

El Programa lo constituían nueve subprogramas: 1) Acción Comunal, pavimentos y complementación de vías; 2) Clínicas satélite y Centros de Salud; 3) Centros sociales comunales; 4) Recreación y parques; 5) Servicios públicos; 6) Servicios Culturales, escuelas y jardines infantiles; 7) Vías y descongestionamiento de tráfico; 8) Vivienda, rehabilitación y renovación de barrios subnormales; 9) Asistencia técnica administrativa.

En diciembre de 1971 el BID envió a Colombia una misión técnica con el objeto de orientar la conformación de los programas de acuerdo con las políticas operativas del Banco. En febrero de 1972 el BID envió una misión operativa a fin de hacer los ajustes finales sobre el alcance y las características del programa para revisar los costos. Simultáneamente realizó un examen detallado sobre el esquema institucional necesario para la ejecución del PIDUZOB. Paralelamente se estudiaba el Desarrollo Urbano para Bogotá, Fase II.

El 13 de octubre de 1972 se había creado el Instituto de Desarrollo Urbano —IDU—, en base al Acuerdo 19 de 1972. Este acuerdo respondía a la solicitud de constitución de la entidad responsable de la financiación y desarrollo del Programa ante el BID. Se habían estudiado tres posibilidades para nombrar la entidad responsable: la Corporación Autónoma Regional de la Sabana —CAR—; el Distrito Especial de Bogotá, como entidad de derecho público; y finalmente la posibilidad de que el Departamento de Valorización del Distrito Especial de Bogotá

tomara la forma de establecimiento público descentralizado del sistema distrital. Esta última alternativa fue la que engendró el IDU.

El 11 de diciembre de 1972, el Embajador de Colombia en Washington, Douglas Botero Boshell, firma con el BID dos contratos de préstamo. (Estos préstamos tienen los siguientes códigos: 344/SF—CO y 238/OC—CO y corresponden a las Resoluciones DE 152 y 151 de 1972, respectivamente). El primer préstamo tiene un monto de 24 millones de dólares y tiene como objeto financiar parcialmente siete subprogramas de los nueve del Plan PIDUZOB; su ejecución estará a cargo de una entidad coordinadora y de unas entidades ejecutoras. La entidad coordinadora mencionada se creó mediante convenio entre la República de Colombia, el Banco de la República y la Alcaldía Mayor de Bogotá; en la práctica es el puente entre las entidades ejecutoras y el BID. Las entidades ejecutoras son: el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá, el Servicio de Salud de Bogotá, la Lotería de Bogotá, la Junta Administradora de Deportes de Bogotá, la Caja de Vivienda Popular, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, la Alcaldía de Bogotá a través de la Secretaría de Educación y a través del Departamento de Planeación Distrital.

La amortización del préstamo 344/SF—CO se hará en 46 cuotas semestrales pagaderas desde 1980 con un interés del 2 o/o anual, sobre saldos. Además de esto se pagará 1/2o/o anual, desde los 60 días después de la firma del contrato, como comisión de compromiso sobre los saldos, aún no desembolsados por el BID. El primer desembolso se deberá hacer antes del 11 de junio de 1973. Si hasta esa fecha no se ha hecho, porque no se han cumplido las condiciones, el contrato

queda suspendido.

El préstamo 238/OC—CO tiene un monto de 20 millones de dólares. Su objeto es la financiación parcial de la Avenida Oriental y de programas de electrificación. La amortización de la deuda se hará en 32 cuotas semestrales, que se pagarán desde 1977 hasta 1992 a un interés del 8 o/o anual. Sobre el saldo no desembolsado por el BID se pagará una comisión de compromiso del 1,25 o/o después de 60 días de firmado el contrato. Las condiciones para el primer desembolso y la cesación del contrato tienen las mismas características del 344/SF—CO. Los préstamos del BID corresponden al 51,1o/o del presupuesto total de las obras. El 48,9o/o restante se denominó “aporte local”.

Es interesante anotar la relación entre los dos contratos de préstamo. En la cláusula 11 del capítulo III del 238 se dice: “El prestatario (que es la República de Colombia), mediante aviso por escrito enviado al Banco, y siempre que simultáneamente hubiese renunciado a una parte proporcional del Préstamo No. 344/SF—CO podrá renunciar su derecho a recibir cualquier parte del financiamiento indicado en la cláusula 1a. del Capítulo I”. Este se refiere a los 20 millones de dólares. Es decir, que al préstamo para la Avenida no se puede renunciar porque se rebaja inmediatamente el aporte para los subprogramas que demagógicamente se llamaron “obras sociales”. Adviértase que el interés para el préstamo de la Avenida Oriental era solo del 2o/o anual, mientras que el de las llamadas “obras sociales” era del 8o/o anual. No podría renunciarse al préstamo “blando” sin renunciar a una parte proporcional del préstamo “duro”.

Según los contratos mencionados, se pueden ver en el esque-

ma de financiación las entidades ejecutoras, los aportes del BID y el aporte nacional. (Véase Plegable B al final).

Los nueve subprogramas se expresaban de este modo en los anexos de los contratos:

“Subprograma No. 1 — Pavimentación de Vías: consiste en la pavimentación, repavimentación y reconstrucción de aproximadamente 60 Kms. de calles y avenidas secundarias y alimentadoras en sectores de la Zona Oriental, con pavimentos rígidos (concreto) o flexibles (asfalto), según sea el caso;

Subprograma No. 2 — Salud: consiste en la construcción, dotación y equipamiento de: i) un hospital general con una capacidad de 300 camas; ii) dos clínicas materno—infantil con una capacidad de 100 camas cada una; iii) dos centros de salud para atención a nivel ambulatorio; iv) un hospital de rehabilitación y ortopedia con una capacidad de 300 camas; y v) una unidad de servicio general de salud (ampliación de una clínica psiquiátrica existente);

Subprograma No. 3 — Centros Comunes: consiste en la construcción, dotación y equipamiento de tres conjuntos arquitectónicos, mediante los cuales se proporcionará a la población del área beneficiada, servicios y prestaciones sociales, asistenciales, culturales y deportivas;

Subprograma No. 4 — Habitacional: consiste en la construcción, mejoramiento, ampliación y rehabilitación de aproximadamente 4.300 soluciones de vivienda, para mejorar las condiciones habitacionales de la Zona Oriental y, en especial para reubicar a todas las familias que resulten afectadas por la construcción de la Avenida Oriental (Subprograma No. 8);

Subprograma No. 5 — Alcantarillado: consiste en la ejecución de las obras previstas en la Tercera Etapa del Plan Maestro de Alcantarillado de Bogotá, que se sitúan en la Zona Oriental de la ciudad. Las obras del Subprograma incluyen la construcción de: i) colectores, interceptores y redes secundarias de alcantarillado sanitario, con una extensión total de aproximadamente 34 Kms.; ii) canales abiertos y cerrados, colectores circulares y redes secundarias de alcantarillado pluvial, con una extensión total de aproximadamente 55 Kms.;

Subprograma No. 6 — Energía Eléctrica: consiste en la construcción, modernización e instalación de facilidades de transmisión y distribución eléctrica para la Zona Oriental. Las obras del subprograma incluyen la construcción de las siguientes facilidades de transmisión: i) una línea de transmisión de 1.15 Kws; con una extensión de 21 Kms. para interconectar cuatro subestaciones situadas alrededor de la Zona Oriental; ii) una línea subterránea de transmisión de 57,5 Kws., con una extensión de 3 Kms.; y iii) cuatro subestaciones (La Cita, Chicó, Centro Internacional y La Victoria). Las facilidades de distribución incluyen: i) construcción de 150 Kms. de redes primarias de distribución de 13,2 Kws. y un total de 87 Kms. de redes secundarias de 208/120 volts.; ii) instalación de transformadores de distribución con una capacidad de aproximadamente 26 MVA para la modernización de redes secundarias; iii) instalación de transformadores de distribución con una capacidad de 76 MVA; iv) instalación de aproximadamente 62.000 medidores eléctricos; y v) instalación y reemplazo de alumbrado público para las principales vías de la Zona.

Subprograma No. 7 — Educación: consiste en: i) la construcción, dotación y equipamiento de doce escuelas de nivel pri-

mario y seis escuelas de nivel secundario; ii) la implantación de un nuevo sistema pedagógico; iii) la construcción, dotación, equipamiento y reestructuración académica del Instituto de Especialización del Magisterio; y iv) la capacitación de aproximadamente treinta maestros y profesores;

Subprograma No. 8 – Avenida Oriental: consiste en la construcción de una vía de tránsito rápido (80 Kms./hora) y de acceso restringido, con dos calzadas de tres carriles cada una, incluyendo: i) vías paralelas de servicio para evacuar el tránsito local en los sectores poblados; ii) intersecciones y conexiones que la unirían a los centros generadores de tránsito; y iii) cruces para vehículos y peatones. Estará ubicada en la Zona Oriental, en el límite Este de la ciudad, bordeando los cerros, y tendrá una extensión de aproximadamente 11 Kms;

Subprograma No. 9 – Mejoramiento Institucional: consiste en el mejoramiento de la eficiencia operativa general del Distrito Especial de Bogotá, y en el fortalecimiento institucional de las entidades y organismos vinculados al PIDUZOB que presentan actualmente debilidades en sus sistemas administrativos y operativos". (Tomado del Anexo B de los Contratos).

4.1.2. Administración Fernández de Soto: Críticas al PIDUZOB

El 17 de abril de 1973, día de la renuncia de Albán Higuán a la Alcaldía de Bogotá, el Alcalde saliente firma el contrato con el Banco de la República, Fideicomisario del Préstamo y con las entidades ejecutoras, para obtener así el primer desembolso del BID (El Tiempo, 18 de abril de 1973). Sigue en la Alcaldía de Bogotá Aníbal Fernández de Soto.

En mayo de 1973, se escribe en El Espectador que “el contrato del Plan Cerros con el BID ha sido mantenido en absoluto secreto por el Gobierno Nacional y no se ha conocido ni por los concejales de Bogotá, ni por los miembros del Congreso Nacional, ni por las Juntas Directivas de las Empresas, ni por el Personero, ni por el Contralor Distrital”. Se dice que una de las condiciones de los contratos para esas obras es la aprobación del Congreso y que ésta no se ha obtenido; se denuncia además el que ya se hayan abierto las licitaciones (El Espectador, mayo 10 de 1973).

A esta crítica responde el Alcalde que “el Plan Cerros no necesita ir al Congreso de la República porque ya fue aprobado por la Junta Interparlamentaria que estuvo integrada por dos senadores y dos representantes en diciembre del año pasado” (El Tiempo, mayo 11 de 1973).

El 13 de mayo, El Espectador en la página editorial trae una columna: “Preguntas al Señor Alcalde”, que dice: “1) Por qué Ley de la República, en cumplimiento del artículo 210. y ordinal 4o del artículo 76 de la Constitución, el Congreso aprobó las obras de la Avenida de los Cerros, ya que se trata de una iniciativa a cargo de la Nación? 2) Si las obras se van a ejecutar en Bogotá y tienen efectos legales, financieros, administrativos y urbanísticos en el Distrito, por qué no se han entregado al Concejo, al Contralor y al Personero copias del contrato, sus anexos y demás estudios? 3) Si el programa, que se subdivide en nueve subprogramas, lo van a ejecutar dependencias del Distrito (Secretaría de Salud Pública y Lotería de Bogotá) y otras empresas descentralizadas del Distrito, por qué los contratos correspondientes a estos subprogramas no han ido al Concejo? 4) Los recursos de este programa (2.000 millones de pesos) a qué título los entrega la nación? Es un

regalo? Es una donación? Si se trata de un préstamo, cuál será el aporte del Distrito y de sus empresas para cancelarlo? A qué plazo y quién asume el riesgo de cambio? 5) Cuáles obras de este programa se ejecutarán por el sistema de valorización? 6) Qué entidad nacional o distrital tendrá a su cargo la dotación y sostenimiento de los hospitales que se van a construir y cuál es el monto de esas inversiones? 7) Por qué no se publican los conceptos del Departamento Administrativo Nacional de Planeación, Ministerio de Salud y Comisión Interparlamentaria de Crédito Público donde se expliquen las razones de conveniencia de esas obras? 8) El Banco de la República, como Banco Emisor está facultado para ejecutar obras de esta naturaleza? 9) Las Empresas descentralizadas del Distrito están comprometidas a reajustar tarifas para pagar los préstamos que le otorgue el Banco de la República para estas obras? 10) La Comisión de cuatro concejales que designó el Concejo, qué fines y atribuciones tiene para intervenir en la fiscalización y control de las obras? 11) La Entidad Coordinadora de que habla el referido memorando, integrada por un representante de la Nación, otro de la Alcaldía y un tercero del Banco de la República, es un instituto nacional o distrital? Qué Ley o Acuerdo municipal lo faculta para ejecutar un programa tan complejo?"

La respuesta a estas preguntas se daba en general, por la vía de los hechos. Así como existían los subterfugios legales para hacer preguntas, existían otros para dar respuestas. Los intereses de los urbanizadores privados, de los industriales de la construcción, las prebendas políticas para ciertas fracciones, se encargaban de hacer todo el montaje jurídico para que pareciera el Plan en toda su legalidad.

Citemos algunos ejemplos: ya se vió como el Decreto 1.410

dió “luz verde” al Plan Cerros. A la pregunta 1, ya habían respondido Fernández de Soto y Albán Holguín con el concepto de la Junta Interparlamentaria. Las entidades ejecutoras ya habían firmado contratos con el Banco de la República. Se sabía de antemano la reglamentación de valorización, como lo anotaba la comisión jurídica del BID: “La contribución de Valorización, creada por la Ley 25 de 1921 y regulada por el Decreto Ley 1.604 de 1966 y por el Decreto Reglamentario 1.804 de 1966, es un tributo que tiene como causa la realización de una obra pública y para cuya liquidación debe tenerse como base impositiva el costo de la respectiva obra dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los respectivos inmuebles, comprendiendo dicho costo todas las inversiones que requiere la construcción de la obra más un porcentaje para imprevistos y un 30 por ciento para gastos de distribución y recaudación de la contribución (artículo 1 y 9 del Decreto 1.604). Es importante la mención de este tributo ya que la construcción del Subprograma Avenida Oriental será financiada con una parte sustancial de los préstamos del Banco, que la República pondrá a disposición del Instituto de Desarrollo Urbano” (El Espectador, mayo 10 de 1973).

Y no solamente había respuestas que dar, sino que había exigencias a las que había que responder. También un ejemplo: se firmó con el BID la financiación del Plan que exigía gravámenes para los servicios públicos: en la cláusula 8 del capítulo V del préstamo 238 se lee: “El Prestatario se compromete a tomar las medidas apropiadas aceptables al Banco para que las tarifas de suministro de energía eléctrica de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá: i) produzcan, por lo menos, ingresos suficientes para cubrir todos los gastos de explotación del sistema, incluyendo los relacionados con administración, operación, mantenimiento y depreciación; ii) propor-

cionen una rentabilidad razonable sobre el activo bruto en servicio con exclusión de obras en ejecución, menos la depreciación acumulada; iii) si el flujo de fondos por concepto de lo anterior no fuere suficiente para cubrir la oportuna amortización de todas las obligaciones a cargo de dicha Empresa, generen los ingresos adicionales que sean necesarios para este propósito". En último término estas exigencias del BID también se basaban en las leyes colombianas (consultar, por ejemplo, el decreto 3.079 de 1968 en donde se establecen criterios básicos para la determinación de tarifas de servicios).

El 11 de mayo, el diario El Tiempo editorializa sobre el Plan Cerros: critica el Plan porque el programa de obras está destinado únicamente a una avenida. El Espectador comienza a atacar la Avenida de los Cerros con una serie de artículos escritos por Alvaro Avila Bernal. El Siglo en cambio defiende la obra apoyado en las posiciones del concejal conservador Hisnardo Ardila Díaz.

El 19 de junio, El Tiempo dice que se ha hecho un préstamo al Japón con destino "a la controvertida Avenida de los Cerros"; afirma que "los 25 millones sirven para respaldar el otro crédito del BID". Este préstamo se denominó en el IDU el "crédito puente". El Tiempo tenía razón al anotar que era destinado para respaldar el crédito del BID, porque ese préstamo se hizo ante la imposibilidad de financiar el aporte local del gobierno nacional. El contrato con el Japón se firmó el 26 de junio de 1973 entre el IDU y un consorcio de Bancos Japoneses. Es un contrato de adquisición de bonos. El IDU emite bonos garantizados al 8 y medio por ciento pagaderos en 1988, por un valor de 25 millones de dólares. El IDU debe pagar las siguientes comisiones: 1 1/4 a los directores sobre el monto principal de los bonos (los directores son el

Banco Industrial del Japón, Ltda., y el Banco de Tokyo, Ltda.), un 0.25 o/o del monto de intereses pagados y un 0.1 o/o del monto principal incluyendo la prima de los bonos recibidos, al Banco Industrial del Japón.

Hasta el momento la discusión llevada era si la Avenida de los Cerros se debía construir. A las propuestas de los alcaldes conservadores y del Presidente conservador, se había opuesto el sector liberalista del liberalismo y algunos concejales de la ANAPO y el MOIR. Se consideraba la obra como suntuaria porque tenía seis carriles y porque se llevaba proporcionalmente el mayor porcentaje del préstamo del BID. Dadas las condiciones de los préstamos del BID, era obvio que si se quería mantener ese préstamo, quienes lo iban a administrar centraran su atención sobre la Avenida. Si no se aceptaba el préstamo de la Avenida, se perdía el derecho al préstamo para las "obras sociales".

Ante esta situación Alfonso López, en una declaración dada en julio de 1973, propone reducir la "obra suntuaria" a dos calzadas a distintos niveles; y añade: "pero de ningún modo sería partidario de que se aplazaran las obras de desarrollo urbano en la zona que es de las más abandonadas de la ciudad" (El Tiempo — El Espectador, 30 de Julio de 1973).

Los partidos que dominaban numéricamente el Concejo de Bogotá se empezaron a poner de acuerdo. López y Turbay respaldaron el Plan de la Zona Oriental con algunas condiciones: 1) Se le debe cambiar de nombre al proyecto: no se le debe llamar Avenida de los Cerros, sino Paseo Bolívar. 2) Se debe descartar la suntuosa autopista de seis carriles y sustituirla por una de cuatro. 3) Para evitar las ganancias desmedidas, se deben congelar los precios de los terrenos. 4) Se debe

adelantar un plan de defensa de los cerros "que constituyen uno de los más hermosos ornamentos de la ciudad"; 5) Se deben suministrar viviendas para las personas desalojadas antes de empezar a construir las obras. 6) Se debe dedicar un porcentaje bajo de toda la inversión a la Avenida; la mayoría debe ser para las obras de beneficio social (El Tiempo, septiembre 5 de 1973).

Respecto a la tercera condición es de anotar que más tarde una comisión del Concejo presidida por Abdón Espinosa Valderrama, en un informe sobre el Plan, sugiere que "es una obligación ineludible averiguar, siquiera sea a título ilustrativo, los cambios de propiedad que hayan ocurrido, en la Registraduría de Instrumentos públicos, desde el 1o. de diciembre de 1972, hasta el 15 de agosto de 1974" (El Tiempo, 30 de agosto de 1974).

El 18 de septiembre de 1973 el Concejo aprobó "El Paseo Bolívar". El Acuerdo 5 de 1973 ordena la construcción de una vía por el Sector Oriental de Bogotá: será de cuatro carriles y no de seis.

Durante todo este período, la gran prensa se interesó en destacar el papel de los partidos y las fracciones y su posición frente al PIDUZOB, concretamente frente a la Avenida de los Cerros que posteriormente, gracias al acuerdo liberal, se llamó el Paseo Bolívar. Pero de hecho, la Avenida de los Cerros o el Paseo Bolívar había muerto. El 6 de julio de 1973, los habitantes de los barrios afectados (y no propiamente los beneficiados, como lo hacían creer los titulares de la gran prensa o los documentos del Concejo o del IDU) enterraron simbólicamente la avenida. Los habitantes de los barrios afectados supieron entender las consecuencias de la construcción

de la Avenida de los Cerros: el desalojo de sus terrenos, sí no por el mismo trazado, sí por la valorización, el alza de servicios y el aumento de los precios de la tierra. El proceso social generado por la organización de los habitantes en comités pro-defensa de sus intereses hizo necesario que el plan de desalojo trazado por la oligarquía buscara otros caminos para realizarse(1). No hace falta insistir en que los procesos que desenmascaran los intereses de las clases dominantes no están expresados en los aparatos de comunicación que esas mismas clases manipulan. Por eso sería inútil buscar en la gran prensa la documentación sobre la realidad de estas luchas populares.

Se dijo anteriormente que hacia febrero de 1972 se estaba adelantando el estudio de Desarrollo Urbano para Bogotá, Fase II, sus objetivos fueron establecer programas de inversión a mediano y largo plazo (10 — 20 años) en el área de infraestructura física de la ciudad y formular políticas de desarrollo urbano y de control de uso de la tierra. Ese estudio se hizo con financiación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento — BIRF—y fue realizado por la firma Consultécnicos Ltda., con asesoría de las firmas inglesas Llewelyn Davies Weeks Forestier—Walker & Bor en asociación con Kates Peat Marwic & Co., Coopers & Lybrand. Este estudio, en su tercer informe de avance en mayo de 1973 se mostró en abierto desacuerdo con la construcción de la Avenida de los Cerros.

Sin embargo, en el informe técnico final sobre el estudio de Desarrollo Urbano de Bogotá (un informe de 200 páginas),

(1) Una visión histórica y política del desarrollo de estas organizaciones aparece en: Grupo de Estudios 'José Raimundo Russi', Luchas de clases por el derecho a la ciudad. Historia de las luchas de los barrios orientales de Bogotá contra la Avenida de los Cerros, Editorial 8 de Junio, Medellín, sin fecha.

se dedican tres párrafos a la Avenida de los Cerros. En estos párrafos la ambigüedad de los términos permite inducir que había más argumentos en contra, fuera de los “exclusivamente técnicos”. Dice este informe en el No. 5.15: “La construcción de la Avenida Ciudad de Quito o de la Avenida de los Cerros como rutas expresas a distintos niveles requieren gastos financieros considerables. Acentúan además, las tendencias de centralización existentes dificultando la estrategia de desarrollo propuesta en ese estudio. Por estas razones, se recomienda el dejar estas vías como vías arterias y no como rutas a distintos niveles. Sin embargo, se recomienda que se dejen suficientes derechos de vía, para permitir la posible construcción de estas alineaciones en un futuro cercano, si no se logran cumplir las políticas de descentralización del plan de estructura”. Y en el No. 5.17: “Desde que empezó este análisis se supo que el Concejo de Bogotá había aprobado la construcción del Paseo Bolívar de cuatro carriles a lo largo de la alineación de la Avenida de los Cerros”. Esto es falso, como se puede deducir del recuento histórico que se ha dado. En el No. 6.32, se lee: “El alineamiento del Paseo Bolívar aparece en una anotación separada (cita el gráfico) con el fin de hacer denotar su estudio especial de Proyecto recomendado por el Concejo de Bogotá para que sea construido inmediatamente. Como la decisión en el sentido de construir esta instalación en forma de autopista de cuatro carriles no fue recibida antes de terminar este análisis, nuestro programa de transporte no contempla esta decisión (el lector desprevenido no sabe a qué atenerse: los consultores sabían o no sabían?, nota de CONTROVERSIA) y será preciso revisarla inmediatamente para asegurarse de que las prioridades de los otros proyectos todavía tienen vigencia”.

4.1.3. Administración Palacio Rudas: “Entierro” del Paseo Bolívar y Reformulación del PIDUZOB

El debate sobre los Cerros, en los niveles a los que hemos venido haciendo referencia, se oscurece desde el mencionado Acuerdo 5 de 1973. Las elecciones presidenciales, el cambio de funcionarios en el gobierno y otros procesos similares ocupan los intereses de los partidos políticos. En agosto de 1974 asume la presidencia Alfonso López y la Alcaldía de Bogotá queda en manos de Alfonso Palacio Rudas.

El 29 de agosto de 1974 el informe de una comisión de siete concejales sobre el PIDUZOB dice que los costos han subido un 38.9 o/o respecto a los primeros planes presentados al mismo Concejo. En ese informe se cita una carta de “Consultoría y Sistemas” al IDU: “Estimamos que el hecho de haberse suscrito en diciembre 11 de 1972 el contrato de préstamo entre el Gobierno Nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo para el Programa de la Zona Oriental, que incluía como su más cuantioso subprograma el de la referencia (el subprograma 8), sin disponer de planos y documentos de licitación y menos aún de construcción y sin que se permitiera en sus cláusulas una amplia flexibilidad para incorporar las condiciones reales de diseños posteriores, ha creado también múltiples obstáculos para un adecuado desarrollo del subprograma integrado”. A lo cual se suma, al decir de los consultores, “el hecho de haber suspendido, a partir de 1972 los estudios y análisis necesarios para llegar a disponer de un completo estudio técnico—económico del proyecto obviamente antes de suscribir el contrato con el BID”.

El informe al que hacemos referencia destaca además irregularidades administrativas en el IDU: “su hipertrofia burocrá-

tica, su confusión en los datos fundamentales del proyecto del paseo Bolívar". Observa también que las bases que llevaron a la expedición del Acuerdo 5 han cambiado fundamentalmente. Recomienda reformular los contratos sin renunciar al préstamo. Dice que se deben suspender las licitaciones en curso y que se debe mantener el aporte de la nación. Recomienda finalmente que "se proceda en forma inmediata a ordenar que se suspenda indefinidamente la construcción del denominado Paseo Bolívar" (El Tiempo, 30 de agosto de 1974).

Con esto el Alcalde Palacio Rudas propone suspender indefinidamente el Paseo Bolívar (El Espectador, agosto 31 de 1974). Declara que en los próximos días se dirigirá al BID para informarle de manera oficial sobre la nueva decisión que acaba de tomarse y entrar a tramitar la destinación de los empréstitos de la Avenida para otras obras de beneficio general para la Capital de la República. "Yo estaba esperando el pronunciamiento del Concejo y hemos tomado ya las determinaciones del caso. Estamos perfectamente de acuerdo" (El Espectador, septiembre 1 de 1974).

Posteriormente a esta decisión siguieron las investigaciones exhaustivas: los antiguos directores del IDU, por las críticas de algunos grupos políticos, piden que se les investigue (El Espectador, septiembre 15 de 1974). La sociedad "Amigos de Bogotá" le pide al Presidente que investigue la forma cómo se concibieron los contratos entre el Distrito y la firma Consultoría y Sistemas, por los errores en que incurrieron en los presupuestos; solicita "determinar si un estudio que llegó a conclusiones tan 'suigéneris' justifica el cobro de altísimos honorarios, que al parecer ascendieron a \$ 16.000.000" (El Espectador, septiembre 19 de 1974).

COSTO Y FINANCIAMIENTO
(En miles de US\$)

| SUBPROGRAMAS | C O S T O | o/o |
|---|---------------|--------------|
| Subprograma No. 1 Pavimentación de vías | 4.160 | 4.65 |
| Subprograma No. 2 Salud | 11.747 | 13.14 |
| Subprograma No. 3 Centros Comunales | 4.948 | 5.53 |
| Subprograma No. 4 Habitacional | 5.952 | 6.66 |
| Subprograma No. 5 Alcantarillado | 7.728 | 8.65 |
| Subprograma No.6 Energía Eléctrica | 12.830 | 14.35 |
| Subprograma No. 7 Educación | 12.515 | 14.00 |
| Subprograma No. 8 Arterias y Circuitos Viales | 28.600 | 32.00 |
| Subprograma No. 9 Mejoramiento Institucional | 300 | 0.34 |
| Coordinación PIDUZOB | 600 | 0.67 |
| TOTALES: | 89.380 | 100.0 |

(1) Se financiará con cargo a los recursos del préstamo 344 SF/CO

(2) Se financiará con cargo a los recursos del préstamo 238 OC/CO

DEL PROGRAMA PIDUZOB REFORMULADO
o su equivalente)

| FINANCIAMIENTO | | | |
|-----------------------|------------|---------------------|------------|
| B I D | o/o | Aporte Local | o/o |
| 2.500 (1) | 60.1 | 1.660 | 39.9 |
| 7.700 (1) | 65.6 | 4.047 | 34.4 |
| 2.700 (1) | 54.6 | 2.248 | 45.4 |
| 2.400 (1) | 40.3 | 3.552 | 59.7 |
| 3.500 (1) | 45.3 | 4.228 | 54.7 |
| 7.000 (2) | 54.6 | 5.830 | 45.4 |
| 5.000 (1) | 40.0 | 7.515 | 60.0 |
| 13.000 (2) | 45.5 | 15.600 | 54.5 |
| 200 (1) | 66.7 | 100 | 33.3 |
| | | 600 | 100.0 |
| 44.000 | 49.2 | 45.380 | 50.8 |

En octubre 8 de 1971 dice El Tiempo que llegó una misión del BID a estudiar el Paseo Bolívar. La misión estaba presidida por José Chiriboga; se proponía estudiar la posibilidad de cambiar el destino del préstamo. El Tiempo añade: "Cabe anotar que el Concejo de Bogotá, en ningún momento ha derogado el Acuerdo 5 (. . .) solamente se llegó a recomendar al Gobierno Distrital la suspensión por ahora de la construcción de la Avenida".

Las alternativas que se estudiaron con los representantes del BID fueron: cancelar el préstamo y presentar en el menor tiempo posible una solicitud para un programa de diferentes características en la ciudad de Bogotá. O reformular el subprograma actual buscando usos alternativos para los fondos del subprograma 8. O reducir la magnitud del préstamo. Se optó por la segunda solución.

El Alcalde Palacio Rudas "anunció un ambicioso programa de construcción de vías y la reformulación del denominado "Plan Cerros" ante el BID"; señaló que "tocante a las negociaciones con el BID para reemplazar las inversiones dedicadas a la celeberrima Avenida de los Cerros, me complace informar que con la experiencia e idoneidad de funcionarios propios de la administración, reformulamos el programa (. . .). La reformulación del subprograma No. 8 plantea la implementación de la primera etapa del plan vial, íntimamente ligada a la Zona Oriental de Bogotá, que comprende la construcción de la Avenida Primero de Mayo, entre la Avenida Ciudad de Quito y la Carrera 1a. Este, la construcción de la calle 19 entre la Avenida Ciudad de Quito y la Avenida de las Américas y la ampliación de la Carrera 7a. entre las calles 72 y 100. Como complemento de la inversión en el sistema vial de la Zona Oriental y a fin de facilitar el transporte colectivo,

en forma económica y rápida de los habitantes de los barrios de menores ingresos, localizados en la zona Oriental y especialmente en el Sur Oriente, se definió un nuevo programa que consiste en la construcción y reconstrucción de vías locales, que permitan completar Circuitos Viales que integren las obras sociales y solucionen los problemas de transporte en cerca de cien barrios de estratos sociales bajos, ubicados en las laderas de los cerros” (El Tiempo, abril 2 de 1975) (El subrayado es de **CONTROVERSIA**).

4.1.4. Administración Prieto Ocampo: Iniciación del PIDUZOB. Los Circuitos Viales

La aceptación de la reformulación del contrato la comentó El Tiempo con el titular: “El BID aprobó el ‘Plan Cerros’ ” (El Tiempo, agosto 8 de 1975). La reformulación del contrato la firmaron el Presidente López y el nuevo Alcalde de Bogotá, Luis Prieto Ocampo, el 26 de septiembre de 1975.

El costo y financiamiento del Programa PIDUZOB quedó reformulado así: (Véase cuadro páginas 56 y 57).

Se corrigieron además los subprogramas de salud, educación y subprograma 8:

“Subprograma No. 2 – Salud

Consiste en la construcción, dotación y equipamiento de: i) un hospital general con una capacidad de 390 camas; ii) dos clínicas materno—infantil con una capacidad de 150 camas cada una; iii) una unidad de servicio general de salud (ampliación de una clínica psiquiátrica existente).

Subprograma No. 7 – Educación

Consiste en: i) la construcción, dotación y equipamiento de diez escuelas de nivel primario y cuatro colegios de nivel secundario; ii) la ampliación, reconstrucción, dotación y equipamiento de diez escuelas de nivel primario; iii) la construcción, dotación y equipamiento de un centro de servicios docentes de nivel secundario; y iv) un programa de cooperación técnica para educación primaria y secundaria.

Subprograma 8 – Arterias y Circuitos Viales

Consiste en la construcción y/o ampliación de aproximadamente 16.1 Kms. de arterias primarias de la ciudad de Bogotá (Avenida Ciudad de Quito—Avenida 1o. de Mayo—Carrera 7a. y Calle 19); ii) el mejoramiento, ampliación y apertura de aproximadamente 42.4 Kms. de vías localizadas en la Zona Oriental, formando los circuitos viales de Paraíso—Pardo Rubio, Centro—Vitelma, San Cristóbal—Bella Vista y Altamira—Juan Rey; iii) ejecución de obras para el control de erosión y de áreas verdes de recreación en la Zona Oriental” (Tomado del Anexo B de la Reformulación del Contrato).

El subprograma 9, Mejoramiento Institucional, está a cargo del Departamento Administrativo de Planeación Distrital —DAPD— Para su desarrollo se contrató un estudio a un costo de \$ 10.000.000 con una firma de los EE.UU., a fin de organizar el funcionamiento de las entidades distritales. Dicho estudio que ya ha sido pagado no ha llegado todavía al Distrito. Aparentemente los responsables de la firma han desaparecido, pese a los ingentes esfuerzos del Distrito para localizarlos (1).

(1) Detalles exhaustivos sobre el proceso seguido al interior del IDU en la implementación del Plan y sobre el trazado de los Circuitos Viales, que se tratarán en el próximo capítulo, se pueden consultar en los documentos IDU 20, IDU 85 y los boletines informativos de ese instituto, Nos. 2 y 3

4.2. Descripción física de los Circuitos Viales

Los Circuitos Viales, resultado del proceso histórico descrito, entran a replantear las obras de infraestructura vial que se deben construir en la zona oriental de la ciudad, utilizando los renglones de crédito abiertos por el BID para la ejecución del Paseo Bolívar o Avenida de los Cerros, como comúnmente se ha denominado.

En general el objetivo teórico de los Circuitos Viales es dar soluciones de transporte para la zona Sur Oriental de la ciudad y crear una vía alterna a la carrera séptima sobre la zona centro—oriental de Bogotá, con una zona de influencia de 200 barrios sobre los cuales se ha calculado una Población de 700.000 habitantes.

En su aspecto físico la zona mencionada se caracteriza por una topografía bastante pendiente con un uso de la tierra especialmente residencial, con esporádicas explotaciones agropecuarias y de industrias extractivas primarias.

La Zona Sur—Oriental se caracteriza por tener un sistema orográfico complejo en cuanto a su configuración, oscilando la zona entre las cotas 2.600 y 2.800 y presentando las mayores densidades en cuanto a los asentamientos de población, catalogándose éstos en estratos socio—económicos bajo y bajo—bajo (Clasificación realizada por el estudio Fase II).

La Zona Centro—Oriental, en cambio, presenta bajas densidades de población: está enclavada dentro de barrios de altos ingresos, con excepción hecha de los barrios Bosque Calderón, Paraíso, Pardo Rubio, San Martín de Porres y Sucre, los cuales pertenecen al estrato bajo—bajo, y son precisamen-

te los directamente afectados por el circuito vial que atraviesa la zona descrita.

El área sufre en las diferentes asociaciones de suelos el efecto de distintos grados de erosión, que van desde incipientes hasta de seria degradación, especialmente en la zona localizada entre el Barrio Girardot y la Carretera a Oriente, el cerro de Monserrate y la zona sur-oriental del barrio el Paraíso.

La red vial actual de la zona sur está basada en vías cortas, de geometría pobre, las cuales son características de los asentamientos espontáneos. Cuenta con un sistema de transporte periférico y de baja frecuencia, lo cual ocasiona para los habitantes del sector largos tiempos de viaje, altos costos de transporte y recorridos considerables a pie desde su vivienda hasta el sistema de transporte.

El Distrito, partiendo de la identificación hecha sobre la zona, agrupó los distintos sectores en cuatro circuitos: Paraíso—Pardo Rubio, Centro—Vitelma, San Cristóbal—Bellavista y Altamira—Juan Rey. A cada uno de estos circuitos le corresponde un sector de influencia de características más o menos homogéneas en cuanto a densidades, estratos socioeconómicos, infraestructura y equipamiento social. Sus principales características son:

Circuito Centro—Vitelma: Contempla la construcción de 19.6 Kms. de vías a un costo aproximado de \$100 millones, con una cobertura estimada de 100.000 personas, localizadas en los barrios La Concordia, Egipto, Belén, Lourdes, El Guavio, Los Laches, La Peña, El Rocio, El Consuelo, Santa Rosa de Lima, El Dorado, Girardot, Vitelma y Buenos Aires.

Circuito San Cristóbal — Bellavista: Contempla la construcción de 11 kms. de vías a un costo aproximado de \$60 millones de pesos, con una cobertura estimada de 94.000 habitan-

tes, localizados en los barrios San Cristóbal, Las Mercedes, San Blas, San Pedro, Bello Horizonte, Santa Inés, Ramajal, Los Alpes, San Vicente sur—oriental y Bellavista.

Circuito Altamira — Juan Rey: Contempla la construcción de 7 Kms. de vías a un costo aproximado de \$45 millones, con una cobertura aproximada de 50.000 personas, localizadas en los barrios Altamira, La Gloria, La Nueva Gloria, Canadá, San Rafael, Libertadores, La Belleza, Valparaiso y Juan Rey.

Circuito Paraíso—Pardo Rubio: Consiste en la construcción de 4.75 Kms. de vías a un costo aproximado de \$ 41 millones con una cobertura estimada de 8.000 personas. Este circuito en su especificidad será estudiado más adelante.

Los criterios teóricamente utilizados en el diseño de dichas vías son: dotar de servicio de transporte público mediante buses y busetas a los barrios orientales, afectar el mínimo número de predios con la ejecución de las obras y no “alterar” las condiciones de vida de los habitantes del sector. Estos criterios dieron como resultado vías de 7 a 10 mts. de ancho y de dos carriles de circulación.

Pero a su vez, estos mismos criterios que están definiendo las características de la infraestructura física que será implementada pueden causar distintos efectos, dependiendo de las características de la zona donde se ejecutan, ya que el verdadero regulador del espacio urbano son las leyes de la oferta y la demanda de la tierra, estimuladas por el urbanizador privado para su propio beneficio. El papel del Estado Colombiano se limita a ser un ejecutor de obras de infraestructura, incapaz de brindar cambios estructurales de la sociedad colombiana

que redunden en beneficio de las clases populares.

Para ejemplificar esto, piénsese que hasta ahora ninguno de los organismos del Distrito involucrados en la obra no ha presentado un solo análisis sociológico sobre el significado y consecuencias de los Circuitos Viales. La investigación social que adelanta el IDU se reduce a determinar las capacidades económicas de la población en relación a las posibles cuotas de valorización.

4.3. El Manejo Político en los Circuitos Viales

Entrevista con el Concejal Carlos Bula Camacho

Entre las personalidades de la oposición que podrían hablar con conocimiento de causa acerca del Plan Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá —PIDUZOB—, la redacción de *CONTROVERSIA* eligió al Concejal del MOIR, Carlos Bula Camacho, por sus debates sobre la Avenida de los Cerros y sobre los desalojos en los barrios orientales, y especialmente por haber sido nombrado a la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Urbano — IDU —.

CONTROVERSIA: La primera pregunta es sobre los objetivos del Plan PIDUZOB. En todo plan hay unos objetivos que se pretenden, y otros que se comunican a la opinión pública, y en el caso del “Plan de los Cerros” son claramente diferentes. Cómo resumiría usted los objetivos que se propone el gobierno con el “Plan de los Cerros” y los Circuitos Viales, y los objetivos que proclama con otros fines distintos?

CARLOS BULA: Desde 1971, durante la administración del

alcalde Albán Hoguín, incluso violentando las propias normas del régimen, se instituyó para la zona oriental de Bogotá el programa de desarrollo integrado. El Gobierno Nacional, que apadrinó en ese momento el PIDUZOB o Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá, argumentó dos tipos de razones: la primera de ellas, la construcción de la "Avenida de Los Cerros", que se conoció con ese nombre, como la solución a un problema de transporte en la ciudad de Bogotá. Como este argumento, el de la solución al problema del tráfico de la ciudad de Bogotá, fue un argumento que fue fácilmente desvirtuado, el gobierno le amañó al programa la construcción de una serie de obras sociales que de todas maneras estaban previstas inicialmente; así empezó a jugar el segundo tipo de razones: la necesidad de obras sociales, que no son sociales, sino de infraestructura para acondicionar y equipar la zona para los monopolios urbanizadores. Con esto entro a explicar el propósito real del programa de desarrollo integrado de la zona oriental de Bogotá.

Es un programa que persigue el desalojo de los barrios populares o de los barrios medios que existen en la zona, para que ella sea acaparada por los monopolios urbanizadores. Durante toda la existencia del Distrito Especial de Bogotá, mientras en la zona oriental han existido barrios populares, el Gobierno jamás adelantó obras de infraestructura, tales como canales, redes eléctricas, redes de alcantarillado, sino que esta es una condición impuesta por los monopolios urbanizadores a la Administración Distrital para entrar a formar parte del programa. Dentro del programa general de desarrollo de las Cuatro Estrategias, que se pusieron en práctica durante el Gobierno de Pastrana y que este gobierno ha heredado sin beneficio de inventario, la primera de ellas era el desarrollo de la industria de la construcción. Este desarrollo de la industria de

la construcción se prospectó en las ciudades intermedias, para lo cual se obtuvieron empréstitos de la AID; pero la renta o el valor de la tierra en las ciudades intermedias es obviamente menor que lo que puede ser en el Distrito Especial de Bogotá o en toda ciudad mayor. Por esta razón las firmas urbanizadoras —para quienes se institucionalizaron además las corporaciones de ahorro y vivienda y el régimen de las UPAC o unidades de poder adquisitivo constante— exigieron que se aplicara la primera estrategia en ciudades donde el valor de la tierra fuera fácilmente incrementable con la construcción de una serie de obras públicas. De manera que el instrumento para producir los desalojos de la zona oriental, que no es además un instrumento particular de esta zona, sino que es el instrumento a través del cual el gobierno consigue producir los desalojos en donde se lo propone, es la construcción de grandes avenidas. Estos desalojos los obtiene el gobierno, o a través de los sistemas de valorización, o por la demolición y por los costos que producen las obras para los pequeños propietarios que quedan en la zona aledaña, o por la construcción propiamente dicha de la obra, como se prospectó en la zona oriental. Este desalojo masivo produce el acaparamiento de la zona por parte de los monopolios urbanizadores.

Ahora: nosotros tampoco podemos ignorar, el hecho político de que al Oriente de Bogotá existan una serie de barrios populares, que por lo menos en los períodos electorales coyunturales ofrecieron resultados favorables, por ejemplo para la ANAPO en 1970; toda la zona oriental era un cordón o un fortín anapista, por las mismas características que esta zona tiene en cuanto a la composición de clase de sus habitantes: fundamentalmente son sectores de clases populares. Y nosotros no ignoramos que dentro de la fijación de políticas, paralela a la de entregarles la zona a los monopolios urbaniza-

dores, se encuentra ésta de erradicar un cordón de mucha potencialidad revolucionaria en la zona oriental.

Con la llegada al poder de la administración López Michelsen, este gobierno, para cumplir con sus compromisos internacionales, y además porque tenía una base política más amplia que la que disponía el gobierno de Pastrana, se vio obligado a recurrir a la Emergencia Económica para imponerle al país la reforma tributaria, y todas las medidas que con el apoyo de este artículo de la constitución se tomaron. Obviamente, esto imposibilitaba que al tiempo que se decretaba la emergencia económica, se construyera una avenida, que incluso muchos sectores liberales habían calificado como una obra suntuaria e innecesaria, porque fuera de producir el desalojo de los sectores populares no tiene ningún efecto distinto. Entonces, el gobierno presentó una sustitución al proyecto de la construcción de la Avenida de los Cerros, que fue la construcción de anillos viales. Cuando se presentó esta proposición al Concejo, la posición de nuestro partido, el MOIR, fue que mientras se mantuvieran vigentes los empréstitos, se mantenía vigente la amenaza sobre la zona, porque los anillos o Circuitos Viales son sustitutos y no contradictores de la Avenida de los Cerros. De tal manera que la política se implementaría en la zona oriental a través de los circuitos viales, que son el reemplazo y el sustituto a la Avenida de los Cerros por parte de la administración actual y del gobierno nacional de López Michelsen.

CONTROVERSIA: Pero usted, cree que la Avenida de los Cerros sí está definitivamente enterrada, es decir, que el plan de los Circuitos Viales es un sustituto que elimina la posibilidad de que después se construya la Avenida, o lo considera más bien como un paso previo para la futura construcción de la Avenida de los Cerros?

CARLOS BULA: La obra inicial que pretendía construirse, evidentemente no se va a hacer. Es decir, no se va a hacer de inmediato. La táctica del gobierno en este momento ha sido la de sustituirla temporalmente por una serie de circuitos viales, que dejan la infraestructura necesaria para poder posteriormente construir la Avenida de los Cerros propiamente tal, y producir efectos posteriores, acelerando el desalojo e incrementando el valor de la tierra en esta zona para que sea acaparada por los monopolios urbanizadores que operan en Bogotá.

CONTROVERSIA: Entre los Circuitos Viales hay por lo menos cuatro que ya han sido licitados. Comenzando por el Sur: Altamira —Juan Rey, San Cristóbal— Bellavista, Centro—Vitelma y Paraíso Pardo—Rubio. Los considera todos como homogéneos, o hay algunas diferencias importantes en los diversos sectores?

CARLOS BULA: La política fundamentalmente está orientada a erradicar los barrios populares que se encuentran entre la Avenida Primero de Mayo y la calle 65 del Juan XXIII, o sea, aquellas zonas que en este momento son más apetecidas por los monopolios urbanizadores. El circuito de Juan Rey puede ser un sofisma de distracción; además, cuando en esa zona se prospectaba la construcción de la Avenida de los Cerros, allí la avenida era de mínimas especificaciones. Realmente es a partir de la Avenida Primero de Mayo a la altura del barrio San Cristóbal, hasta la calle 65 del Juan XIII, donde debe buscarse el objetivo principal de la construcción de los Circuitos Viales. Además, es una coincidencia que ese era el objetivo principal de la antigua Avenida de los Cerros. A partir de la Primero de Mayo, del barrio San Cristóbal hacia el Sur, la avenida no tenía especificaciones muy importantes, aun cuando de todas maneras iba a golpear esos barrios. Digo esto, porque en el barrio San Cristóbal empatarían los Circuitos Viales, o sea la futura Avenida de

los Cerros, (que se va a construir si la lucha no la derrota), con la Avenida Primero de Mayo hacia el Occidente. Esta también es una zona que está siendo desalojada, una zona habitada por barrios populares y donde los monopolios urbanizadores han empezado ya a adquirir lotes. Es decir, se trata de construir un empalme de dos avenidas, que formarían un ángulo de 45o en el barrio San Cristóbal: de Norte a Sur—Oriente la Avenida de los Cerros, del barrio Juan XXIII al barrio San Cristóbal, y de Oriente a Occidente la Avenida Primero de Mayo, con lo cual quedaría una zona muy amplia para desalojar a las clases populares y para incrementar los negocios de las firmas urbanizadoras de Bogotá.

CONTROVERSIA: Fuera de los objetivos que pretende el gobierno, y de los que publica, se darán ciertamente una serie de consecuencias, que en parte coincidirán con esos objetivos y en parte no. Entre esas consecuencias se puede prever que haya algún tipo de reacciones populares, que haya alguna oposición organizada, que intervengan los diversos grupos políticos? O que otro tipo de consecuencias podrían esperarse en caso de que comiencen las obras en el mes de octubre como se ha dicho?

CARLOS BULA: Lo que más ayudó a desenmascarar el carácter proimperialista y prooligárquico del proyecto de la antigua Avenida de los Cerros, fue la resistencia de las masas organizadas de la zona oriental. Realmente hubiera sido absolutamente nugatorio adelantar los debates que se hicieron en las distintas corporaciones públicas, o las publicaciones de prensa, si no se hubiera contado con una resistencia tan activa y tan combativa de los habitantes de la zona oriental. Ellos, a pesar de algunas posiciones equivocadas, descubrieron desde el primer momento la presencia del imperialismo en esta zona a través de los em-

préstitos con los cuales se financiaba la construcción de la Avenida, y en general con los cuales se financian los programas de desarrollo urbano en el Distrito Especial de Bogotá. Esa lucha deja muchas experiencias: positivas unas y negativas otras. Esas experiencias, tanto las unas para profundizarlas y desarrollarlas, como las otras para no repetirlas, tendrán que ser tenidas en cuenta por el nuevo movimiento que comienza a resurgir; no podemos aislar ese movimiento de lo que fue la lucha en la etapa inmediatamente anterior, sino que debe ser su continuación, corregidos los errores que en ese momento se tuvieron. Pensamos que la presencia de los sectores políticos revolucionarios no puede ser independiente ni puede ser distinta en sus manifestaciones, de la presencia combativa de los sectores de masas en esa zona. Desde luego, activistas de los grupos o de los partidos revolucionarios no pueden intentar reemplazar o suplantar a las masas en la lucha propiamente tal que se tiene que dar, no solamente en la zona oriental, sino en general en todas las zonas afectadas por la política de desalojo que impulsa el gobierno en contra de las clases populares. Pero la presencia de los partidos políticos de izquierda o la presencia de partidos políticos revolucionarios es absolutamente indispensable para orientar correctamente esta lucha, para que se pueda otear en esta lucha el verdadero objetivo, pues lo que se tiene que mirar en toda lucha política revolucionaria es hacer avanzar el nivel político del pueblo, logrando aunar todos los esfuerzos, logrando aunar todas las voluntades de lucha de esta zona en torno a programas que expresen reivindicaciones de las masas frente a los atropellos que el gobierno pretende realizar. Predicar el apoliticismo del movimiento de resistencia y de combate de las masas afectadas de la zona oriental y en otras zonas de Bogotá, es caer en posiciones de atraso.

CONTROVERSIA: La última pregunta se refiere a las políticas

concretas que se piensan adelantar, tanto ahora desde la Junta del IDU como en la próxima sesión ordinaria del Concejo. A este respecto hay una serie de puntos sobre valorización, sobre indemnización, sobre expropiaciones, sobre normas mínimas urbanas, que están acordados por diversas decisiones de la alcaldía, el Concejo, etc. en años anteriores. Hay algunas políticas concretas sobre este respecto, o están todavía en la etapa de diseño?

CARLOS BULA: La política de la administración distrital, reforzada en este momento por los planes que actualmente están en ejecución, es una política que podríamos caracterizar de la siguiente manera:

En primer lugar, busca trasladarle el costo de las obras públicas a los sectores populares: es decir, que la ejecución de la respectiva obra pública no se haga con los aportes ordinarios de los impuestos que están consignados en los presupuestos ordinarios. Esta política, además de ser la de la administración distrital, es una política nacional coordinada: tanto que el tema de la administración departamental y municipal ha sido planteado como uno de los temas de la Constituyente, para que el gobierno central pueda entrar a controlar inmensos presupuestos que actualmente no controla. De tal manera que esta política, la de que las obras públicas se financien con el aporte independiente de los contribuyentes, es una política que está en ejecución por el Gobierno. Esta es una primera característica.

La segunda característica es la de que ésta es una política imperialista, puesto que está desarrollada bajo la inspiración de los organismos norteamericanos y financiada por los bancos norteamericanos, que como todo banco tienen como negocio prestar e imponer una serie de condiciones onerosas contra los deudores.

En tercer lugar, es una política para favorecer a un sector especulativo como es el sector de la industria de la construcción, y del capital financiero, íntimamente vinculado a esta actividad en nuestro país. Este es un problema que hay que verlo con claridad: que la industria de la construcción no es independiente de los instrumentos del capital financiero, porque para la industria de la construcción se diseñó todo el sistema de corporaciones de ahorro y vivienda, que son el sector fundamental del capitalismo financiero en nuestro país.

A esto hay que responderle también coherentemente. Evidentemente, esta política está orientada a desalojar las zonas que han sido valorizadas con el paso del tiempo, con el desarrollo de una serie de obras, con el trabajo que han invertido allí los pobladores. La política distrital tiende a desalojarlos, y a que la inversión por obras públicas se la ganen las firmas y los monopolios urbanizadores.

Nosotros tenemos que rechazar la política de valorización, en su conjunto. Nuestra consigna no puede ser simplemente conseguir disminución en el gravamen que por valorización debida a la construcción de una obra pública se le imponga a las zonas afectadas. Si esta disminución se obtiene, será como fruto de la lucha; pero sin que eso implique que nosotros rebajemos la consigna, que es contra el sistema de valorización, porque es un sistema que produce el empobrecimiento de amplios sectores de la población y produce el acaparamiento de propiedad para las firmas urbanizadoras. O sea, rechazamos el sistema de valorización en su conjunto.

Sobre el tema de las negociaciones, pensamos nosotros que jamás se puede aceptar una negociación que coloque en situación desventajosa al sector afectado. Si el Gobierno, como

fruto y como consecuencia de la lucha se aviene a negociar con un sector de la población que habita un barrio que va a ser demolido por la construcción de una obra, esta negociación tiene que hacerse, en primer lugar, expresada colectivamente a través de los organismos que libremente la comunidad afectada se dé, y se tiene que hacer en condiciones que no produzcan desmejoramiento de las condiciones actuales. Además debe tenerse en cuenta la relación existente entre el sitio donde se vive y la solución ofrecida.

Sobre la política de zonificaciones, nosotros hemos venido adelantando una serie de denuncias en el Concejo de Bogotá, y la militancia del MOIR igualmente ha venido haciéndola en los barrios. Porque nosotros hemos descubierto que el valor de la tierra depende en muchas oportunidades, en la ciudad de Bogotá, de una simple medida administrativa, por ejemplo del destino de determinadas zonas urbanas de la ciudad; me refiero al destino o al uso que permite el distrito que se le dé a algunas zonas: si cambian el uso de una zona, de un uso A por un uso B, es posible que en esa determinación estén involucrados intereses para aumentar el valor de esa tierra. Igualmente, la posibilidad de construcción —lo que se llama en el lenguaje tecnocrático los índices de construcción—, llevan aparejados el enriquecimiento para amplias zonas, de manera que después de ser acaparadas por monopolios urbanizadores, les modifican el uso de la tierra y les modifican los índices de construcción; en muchas zonas de la ciudad de Bogotá no se permitía construir viviendas de más de dos pisos, pero no fue sino que hubieran sido acaparadas por monopolios urbanizadores para que se haya permitido construir edificios hasta de veinte pisos, aumentándoles casi en un dos mil por ciento el valor a estos inmuebles. Igualmente vale la pena que mencionemos el complemento general de toda esta política,

que en este momento se ha vuelto fundamental, y es la política de Fase II de la construcción de multicentros, y que observemos cómo fueron adquiridas por monopolios urbanizadores las zonas específicas que fueron decretadas para la construcción de Fase II. Este último plan es abiertamente reaccionario.

5 — CIRCUITO VIAL PARAISO — PARDO RUBIO

5.1. Descripción Física.

Mediante la construcción de este circuito, desde un punto de vista técnico, se pretende dar principalmente una solución de tráfico: se facilitará la conexión, en automóvil privado, de los barrios de altos ingresos de la ciudad ubicados al norte con el centro. El objetivo no es propiamente dotar de un servicio de transporte público al sector. Así, y tal como se observan en el plano anexo (ver plegable C al final), las obras tienden a satisfacer las deficiencias de capacidad en el corredor Norte—Sur de Bogotá, disminuyendo los niveles de congestión de las carreras 5a. y 7a.

Simultáneamente, el trazado del Circuito busca adecuar la zona para un previsible proceso de urbanización. Esto dificulta el admitir que los propósitos de la Administración Distrital, según lo pregonan sus funcionarios, consisten en dotar de servicios de transporte público, mediante sistemas de transporte colectivo, a las comunidades del Oriente Bogotano.

Las obras que conforman el circuito (ver plano), son básicamente las siguientes:

A) **Calle 45:** Esta vía tiene una longitud aproximada de 100 metros y conecta a la carrera 7a. con las carreras 5a. y 6a. Tiene como fin disminuir la congestión que se presenta en la carrera 7a. con la calle 45 y por consiguiente, aumenta su capacidad.

B) **Acceso al Paraíso:** Con una longitud aproximada de 850 metros que une la carrera 5a. con la Línea Alta del Circuito.

C) **Carrera 6a.:** Consiste en la continuación de la carrera 6a. entre calles 45 y 46 con una longitud aproximada de 150 metros.

D) **Línea Alta:** Une la vía B con la calle 51 en una longitud de 1.200 metros. Está localizada en la parte oriental de los barrios Sucre, San Martín y Pardo Rubio.

E) **Línea Baja:** Es una nueva vía que toma el actual volumen de tráfico que maneja la carrera 5a. Se inicia al oriente de la Universidad Javeriana atravesando los barrios Sucre y Pardo Rubio, y pasa sobre el Hospital Militar, para empatar con la calle 54 A en una longitud aproximada de 900 metros.

5.2. Implicaciones de diseño

La explicación de la configuración y trazado de una red vial, teniendo presente el significado político de un plan de desarrollo urbano, parte de cada una de las posibles transferencias que se realizan en el interior de la estructura urbana, siendo su forma un reflejo de la especificidad histórica. Mediante la distinción de los componentes de la estructura urbana en la producción, la reproducción de la fuerza de trabajo, el inter-

cambio y la aglomeración de capital, es posible entrar a explicar cómo se ha determinado la estructura de los Circuitos.

De este modo, la red vial especifica la gama total de oportunidades en lo que respecta al movimiento de la fuerza de trabajo y de las mercancías entre los distintos puntos de la región urbana, convirtiéndose en una herramienta para la ordenación espacial del suelo. En consecuencia, y dado que la circulación tiene un espacio social determinado, la red vial entra a modelar la segregación urbana, definida por unas decisiones de tipo político; y a fijar los grados de accesibilidad entre distintos puntos de la ciudad. El papel económico de la dotación del suelo urbano (compuesto por una dotación natural y una calidad de situación con respecto a la escala de actividades económicas), se regula en gran parte por la red vial que le sirve, constituyéndose la accesibilidad u oferta de movimiento en una cualidad relativa que favorece a una parcela de suelo en virtud de su relación con un sistema de comunicación o transporte.

Además de esta herramienta para la dotación de un determinado predio, existe por parte del Estado la prestación de los servicios públicos (agua, luz y teléfono), y las normas de uso del suelo. Estas últimas fijan el grado de explotación que, en sentido económico, puede soportar un predio.

Con estos tres elementos: la accesibilidad, los servicios públicos y la regulación de uso del suelo, entramos a analizar los efectos que la construcción del circuito vial Paraíso—Pardo Rubio puede tener para el desalojo de las comunidades que en este momento residen en el sector por donde pasa el trazado.

En primera instancia, y por efecto de la ejecución de las obras, serán desalojadas en forma directa unas 40 familias. Simultáneamente a la construcción de las obras viales, las empresas públicas del Distrito (Empresa de Acueducto y Alcantarillado, Empresa de Energía Eléctrica y Empresa de Teléfonos de Bogotá) entrarán a dotar de la red primaria de servicios a la zona, la cual será reforzada posteriormente, ya que se ubica dentro del perímetro urbano y sanitario de la ciudad.

La ejecución de estas obras de infraestructura, las cuales a su vez, como ya lo hemos dicho, son las herramientas que posee el Estado para regular los asentamientos urbanos, generan paralelamente un aumento en el valor comercial de la tierra.

La simple expectativa por la ejecución de dichas obras ya ha causado un aumento del valor. Es así como Fernando Mazuera ha adquirido predios en El Paraíso y la firma de arquitectos H. Vargas Rubiano, ha comenzado a proyectar conjuntos multifamiliares en una zona próxima a la esquina de la carrera 5a. con calle 45. Transacciones y proyectos como estos, dentro de la estrategia capitalista de obtener las más altas utilidades mediante procesos especulativos, se producirán aceleradamente en el sector, debido al rápido incremento del valor comercial de la tierra.

A manera de ejemplo: tomando como precio base el costo de los lotes al oriente en proximidades a la Cra 5a., hacia 1970 (antes de la promulgación de la Avenida de los Cerros), el metro cuadrado ascendía aproximadamente a \$ 20,00. Hacia 1973, y con la expectativa de la ejecución de la Avenida, se produjeron varias transacciones comerciales a un costo que oscilaba entre \$300,00 y \$400,00 el metro cuadrado. En este

momento, sin estar dotada de ninguna obra de infraestructura, su valor asciende a \$500,00 ó \$600,00 el metro cuadrado, pudiéndose afirmar que para la fecha en la que se concluyan las obras, este precio se habrá triplicado. Se habrá incrementado un 9.000 o/o aproximadamente, con respecto al precio inicial. Esta utilidad será apropiada por los grandes terratenientes urbanos, los que no retrocederán ante ninguno de los derechos que por espacio de más de 20 años han conquistado, aún dentro del marco de la legalidad del Estado Colombiano, los actuales habitantes del sector.

Pero esta presión por parte del urbanizador privado o especulador del suelo urbano, permanece latente hasta que no se perfeccione el patrón legal o norma de uso del suelo, mecanismo que "regula" el crecimiento urbano. Tal regulación la pone en duda inclusive el mismo Estado al afirmar: "la experiencia demuestra que en el país los planes de la zonificación y las normas sobre usos, cesiones, densidades, índices, volumetría, afectaciones y parámetros no garantizan por sí solos el desarrollo de los planes urbanísticos" (1).

Este último instrumento del Estado, inútil para las clases populares como mecanismo que les garantice su derecho a la ciudad, es de gran importancia para el capital financiero, ya que permite la "operación legal" del urbanizador, mediante la licencia de construcción, y es a la vez la acción estatal

(1) Para cerrar la brecha, Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional, 1975-1978, pág. 92.

que más puede influir en el aumento del valor comercial de los predios (1).

De esta manera, la zona de influencia del Circuito Vial Paraiso—Pardo Rubio, con bajas densidades territoriales y sin normas claras de uso del suelo, una vez adecuada su infraestructura, será “tierra abonada” del urbanizador privado, pudiéndose prever que las normas que se dicten para el sector sean las de densidad media o media alta, con índices de construcción entre 3 y 5 (o sea permisos de construir edificios entre 4 y 7 pisos) y con uso residencial. Para lo anterior, la influencia del urbanizador se manifestará en su exigencia al Estado de seguir los lineamientos fijados en el actual plan de desarrollo de Bogotá, el cual se materializa en el Acuerdo 14 de 1975, que en sus aspectos físicos propone: “Estimular el aprovechamiento de las tierras urbanizables y aptas para la instalación y suministro de servicios públicos, dando prioridad a la consolidación de las áreas desarrolladas mediante la utilización de terrenos no construidos que cuentan con servicios de infraestructura” y “Establecer normas que aumenten la densidad en las diversas áreas urbanas”.

En base a lo anterior y en un lapso estimado de dos a cinco años, el Estado, a través de una obra de infraestructura concebida y estimulada por el gran capital financiero nacional y extranjero, desalojará a los habitantes de un sector popular

(1) Este fenómeno se ha ilustrado de la siguiente manera en el Plan Nacional de Desarrollo; “Para cerrar la brecha”: “Se entiende por plusvalía el incremento del precio de la tierra por encima de la inflación y de los pagos de Valorización. Este incremento se debe en buena parte a dos factores: A que la autoridad municipal fija el uso del terreno y la intensidad de la inversión en él permitida. A que a través de la actividad y demanda de la misma comunidad se incrementa notablemente el precio de la tierra” (Nota, página 96).

de la ciudad. Este sector, dada su ubicación geográfica dentro del espacio urbano, sometido a las leyes del mercado, se convertirá en un "bonito" barrio residencial de clase alta, con una "estupenda" vista sobre la sabana de Bogotá.

5.3. La Problemática Jurídica de los "Lanzamientos"

Los habitantes del sector oriental de Bogotá llevan varios años viviendo en la situación de inseguridad permanente que produce la amenaza de los desalojos. La Avenida de los Cerros, y ahora los Circuitos Viales les han hecho sentir continuamente la inminencia del despojo de su posesión.

Se habla genéricamente de "lanzamientos"; pero una experiencia más larga en la zona muestra que hay por lo menos cinco tipos de "lanzamientos": cuatro tipos diferentes provenientes de situaciones de posesión de hecho, y además los lanzamientos propiamente tales, provenientes de contratos de arriendo.

5.3.1. La Amenaza a los Arrendatarios

Empezando por estos últimos lanzamientos, se podría decir que el éxito de ellos se debe más que todo al desconocimiento de la legislación sobre contratos de arrendamiento que tienen las personas del sector, y a la imposibilidad práctica de un acceso real a la asesoría jurídica y a la administración de justicia. Se ignora por ejemplo que aunque se haya vencido el término estipulado en el contrato de arrendamiento, no es necesario desocupar el inmueble o firmar un nuevo contrato; se ignora que basta continuar depositando en el Banco Popular a nombre del arrendador y dentro de los primeros cinco días del mes, el canon de arrendamiento.

El problema principal es la insostenible situación económica, que les obliga a atrasarse en los arriendos, y los hace incurrir así en la causal, más socorrida para un lanzamiento: no pago del canon. Otras causales que utilizan los casatenientes suelen ser permisos de construcción o demolición, más o menos ficticios, y constancias de la necesidad que tienen los dueños del inmueble para venirse a vivir a él personalmente (constancias que en todos los casos que se ha intentado verificar, han resultado mendaces).

Como la legislación es tan desequilibrada en favor del arrendador, la pretendida "igualdad" ante la ley con la que entran ambas partes al contrato es totalmente irrisoria. La necesidad de vivienda obliga al arrendatario a someterse a cláusulas leoninas y a renunciar a las protecciones legales.

La legislación es tan parcial, que le permite a un intruso arrendar lo que no es suyo: esto no invalida el contrato. Los arrendadores utilizan la coacción moral y las amenazas físicas para obligar a firmar este tipo de contratos, y dada la presunción de la voluntad libre de las partes, es casi imposible demostrar jurídicamente la invalidez de uno de esos contratos.

Por medio de artimañas, papeles falsos, escrituras sin registrar o sin desglobar, contratos de administración ficticios, planos piratas, etc., los avivatos que abundan en el sector logran convencer a las personas ingenuas para que les firmen un contrato de arrendamiento. Con esa prueba de posesión frustran el derecho de los habitantes a reclamar la prescripción del dominio en su favor, pues el contrato hace de ellos meros teneedores y no poseedores del inmueble en que habitan, aunque hayan vivido allí 20 ó 30 años, y aunque haga varios años que no pagan arriendo ni reconozcan al que les arrendó como

dueño de la casa o del lote en que viven. Aún más, el solo hecho de aparecer como arrendador en un contrato, aunque no se tenga la propiedad, convierte al arrendador en poseedor, en vías de adquirir el pleno dominio sobre la casa. En estas circunstancias, según la ley, el tiempo vivido por el arrendatario en el inmueble, aprovecha al arrendador como si él mismo acumulara tiempo de posesión para que prescriba a su favor la propiedad.

En cualquier momento en que se atrasen en el arriendo, el presunto dueño puede exigir que lancen a los ocupantes, y no tiene que reconocer mejoras ni perjuicios; antes bien, puede exigir el pago de los arriendos atrasados desde el día en que se dejó de pagar. Para poder oponerse a uno de estos lanzamientos, el juzgado exige que se depositen los cánones atrasados, que pueden subir a varios miles de pesos. Esto hace más difícil aún toda oposición jurídica.

Los lanzamientos de este tipo solo logran detenerse con la organización y movilización de los vecinos del barrio y de los barrios vecinos, y con la ayuda de abogados comprometidos con las causas populares. Pero aun con el apoyo popular y buena asesoría jurídica, muchas veces se llega solo a obtener un plazo de 30 a 90 días para desocupar el inmueble, o a la renovación del contrato de arrendamiento con garantías adicionales de fiadores, plazos, renunciaciones a requerimientos legales, etc.

5.3.2. La Amenaza a los Poseedores de Hecho

Los desalojos originados por situaciones de posesión de hecho son de dos tipos: policivos y judiciales. Pueden confundirse porque generalmente los judiciales son también comisionados

por el juzgado respectivo a una de las inspecciones de policía con jurisdicción en el sitio del inmueble, y los espectadores ven siempre a la policía y a los Inspectores como actores principales en los desalojos.

Pero los lanzamientos por acción policiva solo pueden ser instaurados por el querellante dentro de los 30 días de la perturbación de la posesión que reclama. El problema está en que la legislación se reglamentó de tal manera que los 30 días solo empiezan a correr desde el día en que el dueño se enteró de la perturbación. Es casi imposible probar que el dueño sabía de ella antes del día en que dice haberse enterado por primera vez, y por lo tanto, siempre podrá interponerse la querella alegando que solo hace 20 ó 28 días que se enteró de dicha perturbación. Una persona puede pues posesionarse pacíficamente de un lote abandonado por años, y en cualquier momento está expuesta a ser desalojada por la policía sin fórmula de juicio. Ni siquiera puede alegarse que quien pide el desalojo del presunto invasor no es el dueño del lote, pues los Inspectores no pueden entrar a estudiar los títulos y obran solo por pruebas sumarias. Esto permite utilizar unas declaraciones extra—juicio con testigos venales y perjuros, para despojar de su posesión a la familia que habita en el lote en litigio.

Esto permite a los más hábiles disponer de poder ilimitado para arrojar a las personas que necesitan la tierra para vivir, de esos lotes que ellos tal vez ni siquiera poseen, y de todas maneras no necesitan, pues pudieron estar abandonados por varios años.

Pasados 30 días de la toma de posesión de un lote (o del día en que el presunto dueño dice haberse informado de ella), se

debe ya acudir a los juzgados para pedir la devolución de la propiedad por medio de un juicio posesorio extraordinario si el tiempo transcurrido es menor que un año; o si el tiempo es superior al año, por medio de un juicio posesorio ordinario.

Estos juicios son aceptados por los jueces aunque el tiempo sea superior a los 20 años, pues la pertenencia por prescripción de dominio no se otorga de oficio, sino que debe constar por sentencia judicial. Pero la posibilidad real de que una familia de un barrio periférico inicie siquiera el juicio de pertenencia, es muy precaria. Un abogado cobra de \$ 5.000 a \$ 20.000 y del 30 al 50 o/o de la tierra por adelantar una pertenencia; y este tipo de juicios no pueden ser atendidos por los Consultorios Jurídicos de las Universidades debido a la cuantía del pleito, que excede los límites fijados por la ley a dichos Consultorios.

Aun suponiendo que una persona de buena voluntad pueda conseguirle al habitante un abogado que inicie el proceso de pertenencia sin cobrar nada, los gastos de papel sellado, estampillas, certificado de libertad, copias auténticas de escrituras, poderes, memoriales, certificados, y otros papeles, hacen muy difícil la iniciación del juicio. Una vez iniciado éste, los avalúos y peritazgos, las inspecciones judiciales (antes "inspecciones oculares"), las notificaciones, los edictos, los impuestos, etc., hacen imposible la terminación exitosa del juicio.

Esta dificultad inherente a estos juicios lleva a abogados estafadores a ilusionar a las gentes de los barrios: dicen cobrar solo \$ 500, o cómodas cuotas mensuales, para "darles sus escrituras"; después de interminables vueltas y papeleos, logran

desembarazarse de los clientes, quienes ya les han pagado el dinero estipulado, o por lo menos varias de las cuotas pactadas. Los chascos que se han llevado tantos vecinos del sector oriental con estos abogados timadores, hacen más difícil todavía que los habitantes vuelvan a emprender la defensa jurídica de sus derechos.

En definitiva, son muy pocas las personas de los barrios orientales que han logrado sacar sus escrituras como resultado de juicios de pertenencia. En una encuesta en seis barrios nororientales, hubo solo una persona que mostró una escritura obtenida en esa forma; y esa persona es de las más influyentes de uno de los barrios, y tiene relativamente buenas entradas económicas y contactos con personas pudientes y bien ubicadas en la maraña burocrática.

Por lo tanto, aun personas que han vivido durante mucho tiempo en el sector, que tienen testigos y declaraciones extra-judicial para probarlo, siguen siendo vulnerables a los desalojos judiciales, por más que ya haya prescrito el dominio del antiguo dueño. En frase de un juez de la República acerca de un desalojo decretado por su Juzgado: "En este proceso hay muchos errores e injusticias, pero todo es legal". Este es el caso de numerosos barrios de la Capital, en los cuales los habitantes viven tranquilamente por muchos años, hasta despreocuparse de la situación jurídica de sus terrenos. De repente, cuando se traza una vía, se construye un canal colector de aguas o un puente, vuelve a presentarse el antiguo dueño. El recibo de valorización o la publicación de la licitación, le "recuerda" que tiene un terreno abandonado y ocupado; esa tierra ya valorizada o a punto de valorizarse, despierta de nuevo su interés, y por medio de maniobras, trucos jurídicos y hasta funcionarios venales, logra "recuperarla" con todos los

visos de legalidad y el apoyo de jueces, inspectores, alcaldes y fuerza pública. Es interesante comparar estas "recuperaciones" de tierras basadas en un antiguo documento, que según la misma ley debería haber prescrito hace tiempo, y las defensas de tierras habitadas y trabajadas por generaciones de indígenas, campesinos o grupos semi-urbanos como los de los barrios periféricos de la Capital. Aunque en teoría la posesión funda un derecho más fuerte que los documentos, contra ella conspiran todas las fuerzas del aparato jurídico, administrativo y policivo, que favorecen, no el derecho más fuerte sino el derecho del más fuerte.

5.3.3. La Amenaza al Derecho de Defensa

De especial interés por su posibilidad de utilización para "recuperar" la tierra perdida por prescripción, mientras esta prescripción no haya sido establecida por sentencia judicial, es el mecanismo de secuestro ficticio de los terrenos ocupados, eufemísticamente llamado "diligencia simbólica" por los expertos. Tras un secuestro ficticio, un remate logrará "sanear" todos los títulos, hasta hacer imposible la revisión de irregularidades y aun nulidades anteriores. Un remate ejecutivo y registrado sigue en firme en muchos casos en los cuales se logra demostrar la nulidad del juicio que le dio origen. Puede pues tenerse la prueba del dolo en el secuestro, la nulidad del juicio de remate, y sin embargo el remate puede seguir en firme.

En un secuestro ficticio pueden actuar abogados, jueces y secretarios sin escrúpulos, quienes desde cierta distancia o desde una oficina, levantan un acta del secuestro, procurando que no se den cuenta los habitantes; o tienen ya una o dos personas infiltradas entre los vecinos, que declaran a nombre

de todos sin consultarlos; o si algún vecino del lugar se entera y protesta, se ignora esa protesta porque no se pronunció la fórmula mágica: "Yo me opongo a esta diligencia", la imprecisión del lenguaje de las gentes sencillas, permite que el secretario pueda escribir tranquilamente: "No hubo oposición legal al secuestro del terreno". Esta ausencia de oposición legal el día de la diligencia ficticia o simbólica, elimina las posibilidades de defensa de los habitantes del terreno; de ahí en adelante ya no son parte en el proceso, y aunque consigan un abogado defensor, los memoriales de éste pueden ser rechazados automáticamente de ahí en adelante. Este caso de lesión total al derecho constitucional de defensa se da en este momento en la diligencia de entrega de los terrenos del Barrio "Bosque Calderón", sector Calle 53, en el Juzgado 7o. Civil Municipal de Bogotá. La diligencia de secuestro es el único momento en el cual los habitantes pueden oponerse al desalojo de sus derechos, y si esa oportunidad se dio (por haber sido simulada la diligencia) no hay ya ninguna manera de que los perjudicados por la acción judicial se hagan parte en el proceso. Así quedan sepultadas de una vez por todas sus posibilidades de defensa, y por supuesto sus esperanzas de obtener algún día la escritura del lote que han poseído durante años como señores y dueños. Estos tipos de ataque jurídico permiten a los presuntos propietarios privados despojar a los habitantes del sector de su único derecho a la tierra: el que se genera por la posesión material del predio en donde viven. La organización popular y la asesoría de abogados comprometidos con el pueblo han logrado detener, por lo menos hasta el momento, la mayoría de los desalojos en el sector afectado por el Circuito Vial "Paraíso—Pardo Rubio".

Entonces viene un nuevo mecanismo jurídico a producir el desalojo: la expropiación. Más del 90 o/o de los predios que

serían afectados por la Construcción de vías en Bogotá son negociados sin dificultad. Pero entre el 5 y el 10 o/o restantes, según la zona de la ciudad, tienen problemas jurídicos que el IDU resuelve cortando el nudo gordiano de un tajo: la expropiación. Si el predio es parte de una sucesión ilíquida, de una comunidad que posee en común y pro—indiviso una serie de predios, si el poseedor es diferente del propietario inscrito, etc., el IDU hace un avalúo comercial de la faja de tierra que se requiere, y deposita en un juzgado el 100 o/o de dicho avalúo, más el 20 o/o de indemnización por expropiación. Procede a entablar un juicio de expropiación, que en pocos meses llega a sentencia. El juez o un inspector de policía comisionado para ello, entrega el terreno al Distrito, y los que crean tener derechos sobre el dinero depositado deben acudir a los cauces legales para reclamar la parte que les corresponda.

Es claro que una vez que el poseedor de hecho ha perdido la posesión material, le queda muy difícil exigir su derecho. Y aunque pudiera hacerlo, la falta de conocimientos, los honorarios de los abogados, etc., hacen virtualmente imposible que pueda prevalecer contra el antiguo propietario, que tiene sus títulos bien guardados y su apoderado bien remunerado. El antiguo propietario puede darse el lujo de esperar a que el juez le adjudique el dinero depositado por el IDU. Pero el habitante desalojado no tiene en donde vivir ni con qué construir otra casa, aun en la hipótesis de que el juez le adjudique (después de dos o tres años) alguna suma como indemnización por las mejoras y el derecho de posesión.

El resultado neto es que la maquinaria jurídica, policiva y administrativa, y los abogados sin escrúpulos, se ponen al servicio de los más pudientes para despojar al habitante de la zona de sus modestos haberes.

5.3.4. La Amenaza del Circuito Vial

En los barrios afectados por el Circuito Vial Paraíso—Pardo Rubio la situación de los terrenos será resuelta en su mayor parte por expropiación, si los propietarios antiguos no llegan primero a apoderarse de la tierra a través de los mecanismos mencionados en los primeros apartes de este artículo.

La zona de arranque de las dos ramas del Circuito está en terrenos de la sucesión de Marcos Ferré. Según reza la escritura, la heredera, Josefina Ferré de Catalá, vendió a Arquimedes Zamora “todo lo que le quedaba de su hijuela” en la sucesión. Esto incluye zonas verdes, lotes aun no escriturados a los que los habitan, etc., y afecta así a la comunidad del barrio El Paraíso en forma imprevisible.

En seguida, en dirección Norte, está la finca “Barro Colorado”, de las sucesiones Morales Pardo, Muñoz Vanegas y Eduardo Gerlein, todas ilíquidas y sin repartir. La expropiación favorecería a los que han comprado derechos pro—indiviso, que en circunstancias normales serán írritos por tratarse de tierras poseídas desde hace muchos años por los antiguos trabajadores de minas o chircales y por sus sucesores, en lo que hoy es el barrio Sucre.

La parte oriental afecta terrenos del barrio San Martín de Pordes, de la sucesión Pardo Villaveces, también sin repartir.

Más hacia el Norte, la rama occidental del Circuito afecta los terrenos de la urbanizadora “Casa Club”, hace tiempo en quiebra. La rama oriental pasa por el barrio Pardo Rubio, asentado en terrenos de la sucesión de Eduardo Pardo Rubio. Los herederos, Andrés Pardo y Helena Pardo de Gutiérrez,

tratan desde hace tiempo de forzar un nuevo traslado de los habitantes a terrenos situados por encima de la cota de servicios públicos (cota 2.700) sin indemnización en efectivo ni escrituras individuales. Una expropiación por parte del Distrito les ayudaría muy oportunamente a romper la explicable resistencia de la comunidad de la parte baja del barrio, que rehusa trasladarse sin indemnización y garantías.

Finalmente, los circuitos terminan en una rama que baja por la calle 51 y otra que baja a la calle 54 con carrera 5a., atravesando el predio de la sucesión de Julio Calderón Barriga, recientemente rematado (tras un secuestro ficticio) a favor de Armando López Anaya y Alfonso Julián Escallón Caycedo. La comunidad del barrio Bosque Calderón, sector calle 53, ha luchado con éxito para detener la entrega de ese lote a los rematantes, entrega con la cual perecen todos sus derechos.

En este momento, los sucesores de Julio Calderón Barriga han vuelto a hacerse parte en el negocio para tratar de ayudar a los habitantes del barrio. La situación sigue indecisa. Una parte del lote, donde viven cuatro de las 16 familias de ese sector de Bosque Calderón, sería afectada por el Circuito Vial, y en este sitio podría sobrevenir también la expropiación. Las posibilidades de traslado de las familias del Bosque Calderón y del Barrio Pardo Rubio más arriba de su ubicación actual se ve impedida por la resolución del INDERENA ahora a la firma del Presidente de la República, por la cual se declara reserva forestal la zona situada al oriente de la cota 2.700.

5.3.5. Conclusión

Esa es la situación jurídica de los barrios afectados por el Circuito Vial Paraíso -- Pardo Rubio. Todas las cartas del siste-

ma jurídico están en su contra, pues ésta solo defiende el derecho a la propiedad privada, y no la función social de la propiedad. Esa bella frase sirve solo para disimular ideológicamente la cruda realidad de la explotación de las clases populares por parte de los terratenientes y casatenientes urbanos, con el aparato estatal a su servicio.

Pero aun los que sobrevivan al despojo directo producido por el Circuito Vial, quedarán a merced de los poderosos urbanizadores que se aprestan a acaparar esos terrenos valorizados por la inversión pública. Vargas Rubiano & Cía. prepara ya diseños para edificios en lo que es ahora el barrio Sucre. Mazuera Villegas & Cía. compró tierras en el barrio Paraíso. Cuéllar Serrano Gómez negocia con la quiebra de "Casa Club". López Anaya & Cía. reclama el predio del barrio Bosque Calderón. Qué oposición podría hacerse contra estos colosos de la urbanización y de la finca raíz, aliados con el aparato estatal? Ya se sabe que cuando la oposición popular empieza a consolidarse, el gobierno reimplanta el estado de sitio para reprimirla.

En conclusión, aparece claro que la intención misma de la legislación sobre la propiedad y su lenguaje alambicado, el abrumador poder político y económico de los presuntos propietarios, el costo de las consultas jurídicas y los honorarios de abogados, los engaños padecidos por los actuales habitantes a manos de abogados timadores o incapaces, los costos judiciales, la dificultad de ir a juzgados, inspecciones y oficinas públicas experimentada por las personas que tienen necesidad de trabajar largas horas bajo patrones despóticos, y por sí todo esto fuera poco, la arbitrariedad legalizada recurrentemente por el estado de sitio, hacen que la situación de los barrios periféricos de la ciudad sea insoluble dentro del sistema jurídico vigente.

5.4. Implicaciones Socio—Políticas en el Sector

5.4.1. Quiénes son los Afectados

Los actuales habitantes de la zona nor—oriental tienen como origen la migración campesina a la ciudad, especialmente la proveniente de Boyacá y Cundinamarca. Los primeros habitantes comenzaron a asentarse desde 1910 en la zona, alrededor de dos fábricas de ladrillo, varias canteras y una mina de carbón que pertenecían a los señores Eduardo y Alejandro Pardo Rubio.

En estas fábricas, la familia entera (incluyendo los niños) iniciaron su vida urbana trabajando entre 10 y 16 horas diarias, recibiendo inicialmente posesión en la finca para construir su vivienda; según los habitantes más antiguos, los empleados de la familia Pardo recibían más tarde, hacia 1915 ó 1920, un salario de 10 a 15 centavos diarios.

Con el correr del tiempo y la construcción de zonas residenciales de clase media y alta, los mismos señores Pardo Rubio y Pardo Villaveces (sucesión de Alejandro Pardo Rubio), fueron corriendo a sus trabajadores a las zonas más altas de los cerros. El último traslado se efectuó hacia 1962.

Siendo pues los mismos “patrones” quienes posesionaron hace varias décadas a muchos de sus trabajadores, el origen de las actuales viviendas es, en términos generales, el resultado del reconocimiento de prestaciones sociales; pues cuando se cerraron las fábricas de ladrillo, los dueños no pagaron las liquidaciones legales correspondientes a cesantías y primas; prometieron entonces en su lugar, legalizar la posesión de la tierra que habitaban sus trabajadores.

Estas comunidades vinieron a la ciudad como “campesinos” de aluvión”. En la ciudad se han encontrado con que no pueden permanecer en sus posesiones, porque de allí los arroja—desde el primer momento de su llegada— el “progreso de la ciudad”.

Los actuales habitantes de la zona, sucesores de los primeros trabajadores de la familia Pardo, han sido calificados por observadores superficiales como los típicos “marginados”; ya en el primer capítulo hemos criticado los supuestos ideológicos de esta afirmación. Otros sectores los calificarían como lumpenproletariado; un contacto prolongado con la población de la zona, mostraría que de hecho está vinculado al sistema productivo y que cumple un papel específico en la fuerza de trabajo.

Podemos destacar de la investigación más reciente hecha en la zona algunos indicadores más dicientes (1). En cuanto al tipo de ocupación se encontró la siguiente distribución porcentual, según el tipo de participación con respecto al proceso productivo, tomando como base la parte de la población que es económicamente activa:

— Participan en el proceso productivo:

| | | |
|--|-------|-----|
| — directamente en la producción | 38.1 | o/o |
| — en distribución (transporte, comercio, etc.) | 10.0 | o/o |
| — servicios para la producción | 2.34 | o/o |
| TOTAL: | 50.44 | o/o |
| — servicios personales | 15.7 | o/o |
| — Rentistas, pensionados | 27.8 | o/o |

(1) Zamudio, Sánchez, Clavijo. “Proyecto de Investigación sobre la zona Norte-Oriental”, enero 1976.

En cuanto al área en que participan, los porcentajes más importantes fueron los siguientes:

| | |
|--|----------|
| – Del proceso productivo: | |
| – construcción | 30.7 o/o |
| – cría de porcinos | 8.4 o/o |
| – alimentos, bebidas | 5.5 o/o |
| – Servicios: | |
| – doméstico | 13.6 o/o |
| – otros (jardinero, celador chofer privado, etc.) | 2.1 o/o |

La mano de obra especializada solo sería un 27.6 o/o

Desde el punto de vista de los ingresos, se encontró que la situación económica de la mayoría de las familias es especialmente precaria. Si consideráramos la población económicamente dependiente tomando el criterio usual (menores de 15 y mayores de 60 años) ésta llegaría al 55.54 o/o; pero si tomamos la población que no tiene ningún ingreso (e.d. incluyendo a los desempleados), la población dependiente llegaría al 59.89 o/o de la población total.

Veamos entonces cuáles son los ingresos de las personas que sostienen a estas familias. Tomando como base la población que tiene algún ingreso, encontramos la siguiente distribución porcentual acumulada de los ingresos mensuales:

| | |
|---------------------|-----------|
| – Menos de \$ 1.500 | 54.70 o/o |
| – Menos de \$ 2.000 | 63.08 o/o |
| – Menos de \$ 2.500 | 78.97 o/o |
| – Menos de \$ 3.000 | 94.39 o/o |

También podemos anotar que el 82 o/o de la población económicamente activa, que tiene un trabajo fijo y recibe un jornal o un salario mensual o semanal, no tiene ninguna prestación social. Finalmente, destaquemos que de la población económicamente activa el 40.19 o/o estuvo desempleada el 50 o/o del tiempo durante 1974 y 1975.

5.4.2. Valor de la Actual Ubicación

Importancia Económica

Los habitantes de esta zona son conscientes de que, dado su bajo nivel de ingresos, no podrán encontrar en ninguna otra parte de la ciudad ciertas ventajas económicas derivadas de la actual ubicación de sus viviendas. A pesar de las grandes deficiencias de infraestructura urbana, los vecinos prefieren vivir en esta zona, pues saben que el desempleo y el alto costo de la vida les hacen cada vez más inasequibles los beneficios de la ciudad moderna en cualquier otro sitio.

Una de esas ventajas de la actual ubicación es la cercanía al centro de la ciudad y a varios barrios residenciales; esto representa un ahorro importante en el transporte, tanto para los padres (albañiles o vendedores ambulantes) como para las madres de familia (lavanderas o empleadas de servicio doméstico).

Por otra parte, buen número de las familias obtiene sus ingresos del engorde de porcinos y -ocasionalmente- de la huerta casera. Ninguna alternativa de vivienda accesible a estas familias tendría las condiciones que ofrecen estos terrenos, para sostener esta importante fuente de ingresos.

Ante la actual situación de precios de la tierra en Bogotá, nadie ignora la privilegiada situación de esta zona. Si tomamos como criterio del valor de la tierra la cercanía al centro de la ciudad y a la zona comercial de Chapinero, estos terrenos son indudablemente apetecibles para los urbanizadores. A esto se añaden otras ventajas ambientales, como la ecología campestre y la atractiva vista sobre la ciudad.

Es evidente que, dadas las escasas posibilidades de los vecinos de los actuales barrios, las grandes compañías constructoras y los terratenientes urbanos no escatimarán esfuerzos para explotar comercialmente estas ventajas. Para ellos, la perspectiva del lucro justifica cualquier inversión en infraestructura y cualquier tipo de presión para desalojar de allí a las clases populares.

En este sentido se buscarán negociaciones individuales para "limpiar" paulatinamente la zona, ofreciendo a sus habitantes alguna suma de dinero, respetable para el presupuesto familiar, pero insignificante para el valor real de la tierra. En último caso se recurrirá al desalojo violento.

Como de costumbre, la publicidad oficial refuerza estas tácticas al presentar el "progreso" de la ciudad como "un beneficio de todos". Pero es realmente el criterio de la ganancia lo que se esconde en estas racionalizaciones.

Importancia comunitaria

Ante las necesidades de la zona, el gobierno distrital ha estado sistemáticamente ausente, a no ser por esporádicas y escasas ayudas que sirven de base a la propaganda política. En

realidad, las autoridades no solo han sido indiferentes, sino que han usado brutalmente a la policía en diversos desalojos.

Por esto, las comunidades se han visto obligadas a responder con su propio esfuerzo a las tareas que el Estado debería realizar. Ocasionalmente, la presión popular ha obtenido de él algunos servicios como luz, teléfono público, material de construcción, etc. Pero las principales obras de infraestructura (canalización de aguas naturales, escuelas, centros de salud, vías de penetración, centros comunales) han sido fruto del trabajo comunal y de la ayuda de algunas instituciones privadas.

Ahora bien, en caso de desalojo, ninguna de las alternativas reales podría compensar la pérdida de los resultados del esfuerzo popular acumulado. No es de esperar que las compañías constructoras ni el Estado tengan una preocupación efectiva por una respuesta a las necesidades de los habitantes, cuando los desalojos directos e indirectos dispersan a las familias por zonas alejadas y carentes de servicios.

Podemos decir, por tanto, que la pésima calidad de servicios públicos, y la ausencia de títulos legales son el "precio" (en términos de condiciones de vida) que los vecinos abonan, para evitar el alto costo de los impuestos, las valorizaciones, los servicios, etc. Como otros barrios populares, estos se han marginado de muchos "beneficios" del Estado, porque no pueden pagar el costo del "progreso de la ciudad".

Surge así la contradicción: los administradores de la ciudad obligan a entrar en el libre juego del comercio de tierras a quienes, por su condición económica, están destinados a perder en él.

Es necesario considerar también aquí el tipo de relaciones internas que se da en estos barrios, como resultado de sus condiciones de vida. La tenencia extra-legal que la mayoría de las familias ha tenido sobre las tierras, había creado cierta dependencia con respecto a los dueños legales, como condición para mantener esa tenencia. Por esto, a través de los años los habitantes habían venido evitando las invasiones masivas o la llegada paulatina de nuevas familias a estos terrenos cuidando así el terreno a los "patronos".

Esto explica el que la actual población sea en su mayoría resultante del crecimiento vegetativo de los primeros inmigrantes y pertenezca a alguno de los grandes "clanes familiares". Esta situación peculiar representa, en primer lugar, cierta seguridad económica para la familia nuclear, debido a las diferentes formas de solidaridad que funcionan en los "clanes" cuando llegan los momentos difíciles.

Otro efecto de las estrechas relaciones que se forman entre los diferentes "clanes" es el que se ha mantenido un ambiente relativamente "sano" que, ante la inseguridad de la gran ciudad, es altamente apreciado por los habitantes de esta zona.

Pero, quizá, el aspecto más importante es que estas relaciones estrechas han contribuido en buena parte a que los interesados en desalojar a los actuales habitantes hayan encontrado, como posición mayoritaria, una compacta oposición a dejar la tierra. Esto se debe a que, por un lado, un alto porcentaje de las familias ha vivido siempre en estas tierras y se sienten —más allá de la legislación oficial— con derecho sobre ellas. Por otro lado, los extensos lazos familiares hacen que los habitantes se unan para la defensa de lo que representa una es-

pecie de "patrimonio" común (como fruto del trabajo de sus antecesores), y una de las pocas seguridades de que disponen.

Esta dimensión social del problema tampoco ha sido considerada por los interesados en el desalojo de la zona. Si no hay una alternativa económica, tampoco hay una alternativa comunitaria a esta ubicación espacial que, en buena parte, ha posibilitado una respuesta autónoma a las necesidades de la zona y una defensa organizada de los intereses comunes.

5.4.3. La Organización de los Barrios

Ante las amenazas a la posesión de los terrenos, se han creado al interior de las comunidades dos actitudes fundamentales, diferenciadas por la mayor o menor confianza en sus propias fuerzas.

A) Varios investigadores (1) han caracterizado como "CLIENTELISMO" la maquinaria socio-política que sostiene los partidos tradicionales en Colombia: una red de prestaciones y contraprestaciones entre gamonales y comunidades locales.

Dentro de este mecanismo podemos ubicar la primera actitud de los habitantes de los barrios. Partiendo del supuesto del poder ilegítimo de las clases dominantes, algunos habitantes han optado por entrar en el mercado de prestaciones y contraprestaciones. Para esto algunos gamonales locales han asumido la tarea que atañe a cualquier sector en desventaja ante los poderes tradicionales: ganar en los barrios el apoyo a

(1) MIRANDA y GONZALEZ, Clientelismo: "democracia" o poder popular. Controversia No. 41 y 42.

las gestiones de los funcionarios, a los nombres de los políticos o a los intereses de los supuestos dueños.

El instrumento para este proselitismo oficialista es el "mini-mercado" de prebendas en cargos, recomendaciones, apoyo en conflictos internos, licencias en el uso de la tierra, logro de ayudas institucionales, etc. Pero este mecanismo ya no surte los efectos de otros tiempos.

Y no los puede surtir, porque la situación de este "mercado" de prebendas sufre una inflación de ofertas verbales y un exceso en la demanda de soluciones efectivas a problemas urgentes.

Esto no quiere decir, sin embargo, que este tipo de mercado haya dejado de existir. Ahora más que nunca empieza a detectarse en estos barrios la acción soterrada pero eficaz, con la cual se trata de dividir las comunidades. El agente principal de este tipo de acción es el Distrito, a través de sus diversos funcionarios. El medio más usado, concretamente, es el de utilizar el influjo de las Juntas de Acción Comunal, para dividir a las mismas comunidades. El juego ha quedado patente en los últimos meses: el juego político de un promotor que hace todo lo posible por cambiar o por mantener determinada Junta Comunal, según le convenga al Gobierno. Más aún, aquellas Juntas que le conviene mantener en el poder, las favorece de manera claramente interesada, mediante la donación de materiales y de partidas monetarias, a determinados jefes de Acción Comunal, enquistados en comunidades que están dispuestas a defender sus legítimos derechos. Es así, como hace todo el esfuerzo necesario para mantener en el poder a dirigentes que ya han finalizado su mandato. Sabe muy bien que a través de dichos dirigentes comunales que le son irres-

trictamente fieles, tendrá un fuerte apoyo en su labor de desorientar y dividir a la comunidad. Los habitantes sin embargo, van tomando conciencia de este juego que no tiene otra finalidad que la de producir fácilmente su desalojo: destrucción de la comunidad a partir de sus mismas disensiones internas.

Caso concreto de todo ello, es el ocurrido en los barrios Paraíso, San Martín y Pardo Rubio, donde el Sr. Promotor, Rafael Navas, ha jugado claramente esta carta, de cambiar o mantener la Actual Junta de Acción Comunal, según convenga a los intereses de las grandes firmas urbanizadoras y del gobierno.

B) Ante esta situación, ha surgido una segunda actitud caracterizada por la progresiva confianza de las comunidades en sus propias fuerzas. Desde la Administración Albán Holguín, las comunidades de esta zona han decidido ENFRENTARSE A LOS PLANES OFICIALES.

Con el transcurso de las últimas campañas electorales y la sucesión de los cuatro últimos nombres en la Alcaldía de Bogotá, se ha expresado claramente una tendencia: el creciente escepticismo de los habitantes ante las proclamas de los partidos tradicionales y de sus voceros de turno. Esta tendencia se ha expresado fundamentalmente en el abstencionismo electoral, que es muestra clara del progresivo derrumbe del clientelismo tradicional.

La investigación sobre la dimensión ideológica del conflicto (1), ha mostrado que esta "segunda corriente" legitima su oposición al desalojo, a partir de la valoración del trabajo

(1) Zamudio, Sánchez, Clavijo, op. cit.

como única fuente de la propiedad. Esta valoración de la "lógica popular" la ha llevado a cuestionar paulatinamente la legalidad que consagra la propiedad de los que no han trabajado, y a criticar al Estado que la sostiene.

Frente a los Circuitos Viales comienza a resurgir una organización que hace poco canalizó el escepticismo en tareas tendientes a la conformación del poder popular. La realización de estas tareas ha sido la muestra del significado político de estos sectores, pues los COMITES PRO—DEFENSA parecen dar fundamento a la esperanza de los barrios en su propia capacidad organizativa.

Terminemos esta parte del análisis con una pequeña reseña de esta organización, en que se ha plasmado esta "segunda corriente".

5.4.4. Los Comités Pro—Defensa (2)

Con frecuencia, los sectores populares urbanos encuentran dificultades para defender organizadamente sus intereses mediante movimientos gremiales formados en los mismos sitios de trabajo; estas dificultades suelen surgir de las condiciones mismas de falta de estabilidad y continuidad en el trabajo, que sufren amplias capas de la población urbana.

Sin embargo, las contradicciones que surgen del uso y de la propiedad del suelo urbano, han generado otro tipo de organizaciones reivindicativas que tienen claras implicaciones políticas: los movimientos sociales urbanos. De esta manera, las

(1) Cfr. Grupo de trabajo "José Raymundo Russi", op. cit.

contradicciones del capitalismo generan la organización popular no sólo en los sitios de la producción económica, sino en el sitio de reproducción de la fuerza de trabajo.

Los Comités Pro—Defensa surgen en la lucha por un aspecto esencial de esa reproducción de la fuerza de trabajo: la vivienda. Los Comités surgen en 1973, precisamente en los barrios a los que nos hemos venido refiriendo: San Martín, Sucre, Pardo Rubio, Paraíso y Bosque Calderón Sur. A ellos se adhieren inmediatamente La Perseverancia, San Diego, Juan XXIII y Las Aguas. La coyuntura en que surgen es el anuncio oficial de la Avenida de los Cerros, hecho por el Alcalde Albán Holguín. Desde un comienzo se agrupan en la organización los pequeños propietarios e inquilinos de los diversos barrios.

Es conveniente anotar que la historia de los barrios donde surgieron, contribuyó a dar a los Comités su carácter de autonomía popular. La zona Nor-oriental ha sido objeto de frecuentes visitas de diversos grupos e instituciones, pues su cercanía geográfica a zonas residenciales y a varios Colegios y Universidades la hacen atractiva a personas “de buen corazón” y aprendices de investigadores. Por esto, los habitantes han sido “investigados” por grupos de toda índole, y han oído muchas veces promesas que den solución a los problemas de la zona. Sin embargo, ninguna de estas “ayudas” externas se ha guiado por el criterio de que es la misma comunidad la que debe formarse para la defensa de sus intereses.

Así cuando llega la amenaza de la Avenida de los Cerros, las comunidades deciden enfrentar el problema con sus propias fuerzas. La contradicción con las clases dominantes, muestra a los vecinos que la respuesta a sus intereses exige superar cualquier tipo de asistencialismo.

A partir de esta orientación fundamental, los Comités comienzan su actividad en diversos niveles que muestran los gérmenes de la autonomía organizativa ante los poderes tradicionales. Se dedican a establecer contactos con otros barrios que serán afectados por la Avenida; a través de la difusión de sus reivindicaciones fundamentales (rechazo a la valorización, al alza de servicios, al avalúo catastral de los terrenos), y de la denuncia de las compañías constructoras y de los funcionarios oficiales que defendían la Avenida, van logrando adherir al movimiento varios barrios del Sur-oriente (Laches, El Dorado, Consuelo, Vitelma, El Rosal, La Victoria). Igualmente se logra el apoyo de los campesinos organizados en la ANUC y de varios sindicatos independientes. A través de una acción coordinada se logra la difusión de un Pliego de Peticiones a la Alcaldía, y frecuentes movilizaciones por diferentes barrios.

Durante su trayectoria, la actividad más significativa —desde el punto de vista gremial— fue la defensa de los barrios afectados por los desalojos. Alrededor de este problema se desarrollan formas de solidaridad entre los distintos barrios, y expresiones culturales (teatro, coros) que aglutinaban la juventud.

Con el tiempo, se entra en contacto con otros grupos en conflicto con el Estado, que brindan su apoyo al movimiento: maestros, médicos residentes, estudiantes, religiosos, algunos medios de comunicación, etc.

El sucesor de Albán Holguín, Aníbal Fernández, cambia la imagen aparentemente conciliadora de la Administración Distrital, anunciando que su objetivo es imponer la realización del Plan Cerros. Decide adelantar el proceso de realización de la vía sin detenerse en los trámites legales que exigían la consulta con el Concejo Distrital.

La respuesta oficial a la actividad de los Comités fue, a nivel publicitario, la negación sistemática de que el objetivo de la Avenida fuera el desalojo, y la promesa de solución a la vivienda de los "pocos" damnificados que resultaran; igualmente se anunciaba con insistencia la construcción de obras sociales en la zona. Ante este tipo de promesas, los habitantes y los Comités pidieron insistentemente alguna garantía de estabilidad en la zona, pues sabían que tantos servicios no podían ser para ellos, sino para los clientes de las grandes compañías constructoras. Ante las denuncias de los Comités sobre el carácter antinacional de los préstamos para financiar el Plan Cerros, comenzó a tacharse a los Comités de "enemigos del progreso" y de "extremistas".

Sin embargo, el hecho más importante de este proceso fue el que muchos habitantes que hasta ese momento no habían creído real la amenaza, se sumaron a los Comités ante la resonancia que tuvieron los debates, pues no veían otra alternativa organizada para la defensa.

Cuando la correlación de fuerzas produjo el "entierro de la Avenida de los Cerros" (6 de julio de 1973), pareció desaparecer el aglutinante fundamental de los barrios que formaban los Comités: la defensa de la posesión de la tierra y de la vivienda. Después de menguar gradualmente sus actividades, a finales de 1974, encontramos a los Comités convertidos en pequeños núcleos de diferentes barrios, que sin embargo, seguían vinculados a sindicatos, organizaciones campesinas y a otros movimientos populares de la ciudad. Desde entonces, estos núcleos se dedicaron más al trabajo en su respectivo barrio, pero siguieron apoyando las movilizaciones de otros sectores populares; además, habitantes de diferentes barrios se hicieron presentes ante los intentos de desalojo que se dieron entre 1974 y 1976 en la zona Oriental.

A partir de su actividad reivindicativa, los Comités produjeron en los habitantes que los integraban una evolución ideológica. Esta evolución se refleja en el paso de la esperanza populista en una organización tan heterogénea como la ANAPO de 1970; a una creciente confianza en sus propios organismos orientados políticamente hacia la independencia del poder tradicional y hacia la conformación del poder popular. Ya señalamos como indicador de esta evolución el abstencionismo registrado en la zona de influencia de los Comités, durante las elecciones de 1974; este hecho cuestionó la eficacia de los métodos tradicionales de las clases dominantes para legitimar formalmente su poder: a pesar de la propaganda oficial, de las tradicionales visitas pre—electorales, y de los pequeños favores de los políticos, los barrios Orientales seguían viendo en el Plan Cerros una muestra clara de las intenciones de las clases dominantes.

5.4.5. Resurgimiento de los Comités

Como conclusión de la anterior reseña, podemos decir que los efectos políticos de los Comités Pro—defensa fueron más allá de su presencia pública como movimiento de masas.

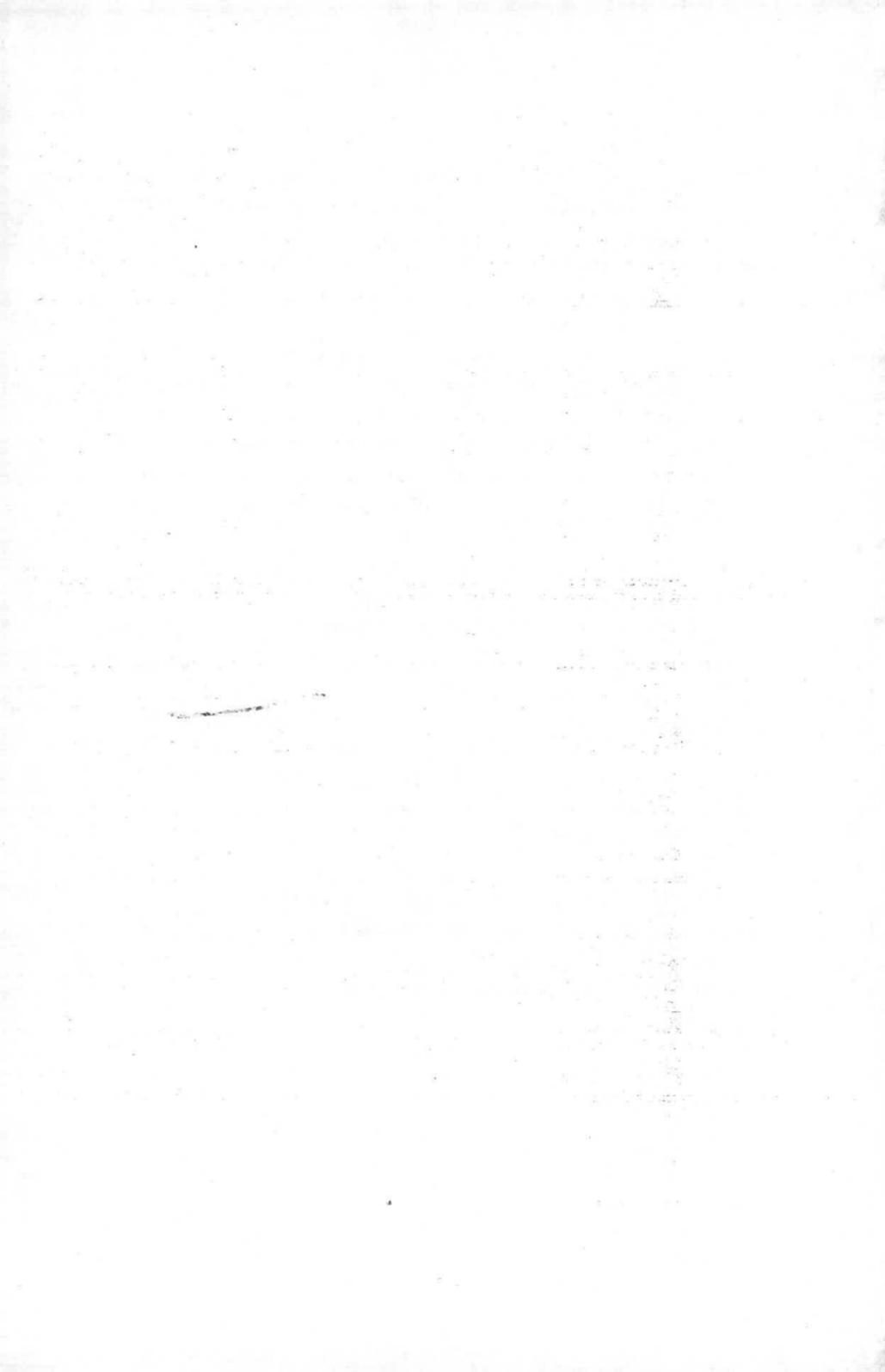
La experiencia de una organización autónoma de los barrios y la clara conciencia de que los Circuitos Viales producirán en la zona Nor—oriental los mismos efectos de la Avenida de los Cerros, son los factores que permiten el actual resurgimiento de los Comités.

En mayo de 1975 ya se había organizado en la zona una Federación de los cinco barrios que la componen. Las dificultades normales de la reagrupación organizativa fueron en parte acrecentadas por la actitud hostil de algunos funcionarios lo-

cales (entre ellos la Alcaldesa de Chapinero, Amparo Botero de Luchau) manifiesta en varios desalojos que se intentaron en esos meses. Esto confirmó a los habitantes sobre el papel fundamental de la Administración Distrital: apoyar a toda costa los intereses de los terratenientes urbanos.

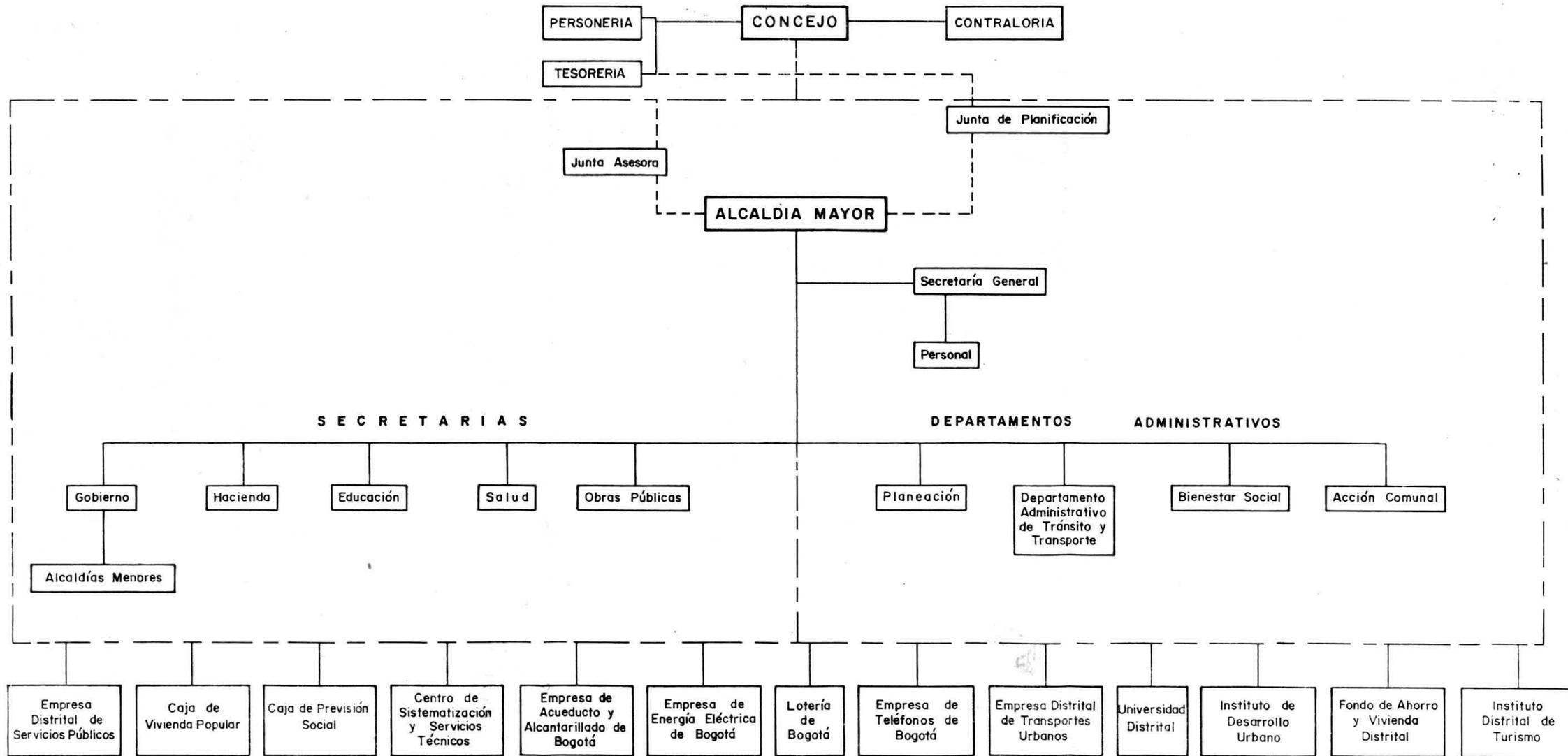
A mediados del presente año la Federación Nor—oriental, unida con otros barrios de la zona Sur, se reorganiza bajo el nombre de COMITES PRO—DEFENSA. Los Comités vuelven a surgir dentro de este marco de hostigamiento a los derechos populares: la conciencia del poder de la organización popular crece ante hechos como los enfrentamientos del Barrio Sucre con el Dr. Arturo A. Sarria (presunto administrador de la sucesión Muñoz Vanegas), la oposición a los desalojos en el Bosque Calderón, la indignación por la muerte del niño Fernando Osorio en el desalojo de la Casona de la Concordia, y los numerosos pliegos de peticiones que no han obtenido respuesta efectiva de la Administración Distrital.

La realización de consignas reivindicativas como la negociación colectiva, traslados sólo dentro de la zona, logro de títulos legales y rechazo a los impuestos y la valorización, irá mostrando la fuerza de los barrios. Y la experiencia de oposición a la Avenida de los Cerros ya mostró que la organización gremial explicita sus contradicciones con la ciudad capitalista y el Estado que la sustenta, y que esa organización contribuye políticamente a que la correlación de fuerzas cambie en favor de los intereses populares.



DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTÁ

ORGANIGRAMA

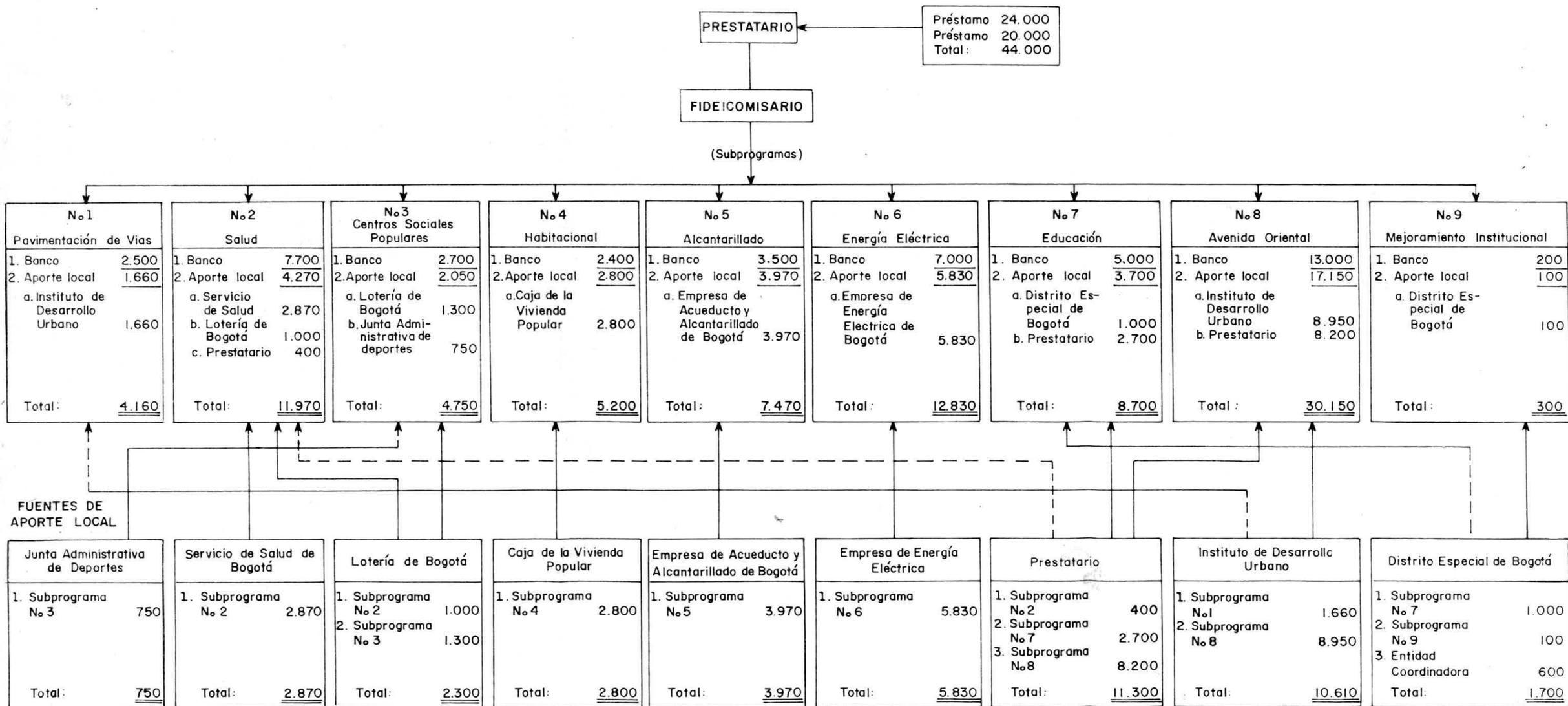


Convenciones

- Dependencia Directa —————
- Dependencia Indirecta - - - - -
- Línea de Asesoría - - - - -

ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO

(En miles de US \$ o su equivalente)



CIRCUITO PARAISO - PARDO RUBIO

