

La consolidación de un gobierno planificador en Bogotá, 1902-1950

Consolidating a planning government. An administrative history of urban planning in Bogotá, 1902-1950

Resumen

Este artículo tiene como objetivo explicar el proceso de institucionalización de la planeación urbana en Bogotá, durante la primera mitad del siglo XX. Tras un análisis de la política municipal y de la estructura burocrática sobre la cual se montaron los órganos oficiales de planeación, se concluye que durante este periodo se definieron y estructuraron las bases administrativas que hicieron posible la creación y ejecución de proyectos de urbanismo y planeación urbana en la capital colombiana.

Palabras clave: Bogotá, planeación urbana, instituciones, política municipal.

Abstract

This article's aim is to explain the process of institutionalizing urban planning in Bogotá during the first half of the Twentieth Century. Following an analysis of municipal policy and the bureaucratic structure upon which the official planning bodies were established, it is concluded that during this period the administrative foundations were set for the creation and execution of urbanization and urban planning projects in the capital city of Colombia.

Key words: Bogotá, urban planning, institutions, municipal policy.



Recibido el 13 de mayo de 2011 y aprobado el 15 de junio de 2011

1. Master en Territorios, Espacios y Sociedades de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS), París, Francia. Estudiante de Doctorado en Territorios, Sociedades y Desarrollo de la EHESS, Correo electrónico: diegoarangolopez@gmail.com

Durante la primera mitad del siglo XX se consolidó en Bogotá una nueva manera de gobernar la capital de Colombia con base en preceptos urbanos modernos que tuvieron en cuenta a la planeación urbana como una pieza fundamental del aparato de gobierno. En este artículo exploramos cómo se construyeron durante este periodo las bases administrativas que permitieron la consolidación institucional de estos modos de acción colectiva. Ahora bien, la arquitectura administrativa del gobierno de una capital es sumamente compleja y analizar todas sus particularidades es una ardua tarea que, en fin de cuentas, puede resultar confusa y poco útil. De hecho, hemos dejado una gran cantidad de documentación administrativa por fuera del corpus documental con el fin de construir un texto legible. No pretendemos en este texto hacer una ecografía de todo el aparato administrativo gubernamental de Bogotá durante casi medio siglo, nuestro objetivo es analizar el proceso de construcción administrativa que sirvió de base para la institucionalización de la planeación urbana en el gobierno de Bogotá, durante la primera mitad del siglo XX.

La planeación urbana y el control del desarrollo urbano son prácticas comunes de las esferas del poder en las ciudades a través del tiempo. De hecho, podríamos considerar que el proyecto de colonización español en América desde 1573 contaba con normas de desarrollo para controlar la construcción de núcleos urbanos en todo el territorio imperial. Y, si bien la morfología urbana colonial se mantuvo en Bogotá durante el siglo XIX, la estructura gubernamental que sustentaba este tipo de urbanización fue desmontada. Para la época republicana, una de las primeras propuestas de la que conservamos huellas es la de Pastor Ospina, quien en 1847 planteó una serie de ideas para dirigir y normalizar el desarrollo de la ciudad. Ahora bien, no es sino desde principios del siglo XX que podemos identificar los primeros síntomas de la modernización administrativa del gobierno municipal. Estos cambios no son el resultado de una sustitución de la clase de política dirigente.

De hecho, los mismos grupos e individuos que estuvieron a la cabeza del gobierno local y nacional a finales del siglo XIX se mantuvieron en el poder luego del cambio de siglo.

La década de 1920 es un momento importante en el proceso de institucionalización de la planeación urbana en Bogotá, pues una nueva práctica basada en la aprobación de un plano guía de desarrollo se pone en marcha por primera vez. Ahora bien, desde el punto de vista administrativo, la incorporación de este instrumento de planeación es comprensible cuando se toma en cuenta la reglamentación desarrollada durante las dos primeras décadas del siglo. Si bien la creación de este instrumento es un gran avance en el proceso de institucionalización de la planeación urbana, no existía todavía durante los años 20 un aparato de gobierno con la capacidad suficiente para ejecutar un proyecto mayor de urbanismo. La constitución de la Secretaría de Obras Públicas, la creación del Departamento de Urbanismo y la contratación de Karl Brunner a finales de los años 20 y principios de los 30 fueron aportes importantes para la institucionalización de la planeación urbana en Bogotá. Estos acontecimientos, que podemos identificar como banderas visibles del proceso de constitución de un gobierno moderno en Bogotá, están basados en la estructura administrativa del gobierno y en la consolidación del sistema financiero de la ciudad.

A finales de la primera mitad del siglo pasado, el entonces alcalde de Bogotá, Fernando Mazuera, contrató a Jose Luis Sert, Paul Lester Wiener y Le Corbusier para realizar un plan para Bogotá con base en los desarrollos urbanísticos del movimiento CIAM (Congreso Internacional de Arquitectura Moderna). Este plan presentó grandes diferencias urbanísticas con respecto a la propuesta de Karl Brunner y el Departamento de Urbanismo. Pero, desde el punto de vista administrativo fue muy poco lo que este equipo aportó. Este proyecto se incorporó dentro de una estructura política y administrativa previamente constituida que ya contemplaba la planeación y construcción urbana como prácticas y responsabilidades centrales del

gobierno local. No abordaremos el plan para Bogotá de Le Corbusier, Wiener y Sert porque consideramos que fue durante el periodo anterior que se fijaron las bases administrativas, se crearon los instrumentos legales necesarios, se produjeron las herramientas urbanísticas, se obtuvieron los recursos, se generó el debate público y finalmente se institucionalizó la planeación urbana como actividad central del gobierno de la capital. No obstante, no pretendemos afirmar que estos modos de acción colectiva se mantuvieron intactos posteriormente, pues es claro que el gobierno de una ciudad es cambiante y sus prácticas se modifican permanentemente.

Las nuevas responsabilidades de un nuevo orden

Desde el principio de su historia española, Santafé había sido organizada y administrada con base en divisiones católicas. La parroquia era la unidad administrativa para zonificar y controlar la urbe. De esta manera, el proceso de ordenar para controlar, que tenía fuertes consecuencias en la construcción física de la ciudad, se hizo durante cerca de 300 años con base en un ordenamiento religioso. Sin embargo, desde finales de la segunda década del siglo XIX hasta los primeros diez años del siglo XX, un proceso de cambio alteró progresivamente el ordenamiento físico y administrativo de Santafé de Bogotá. Germán Mejía considera este periodo como los años del cambio de una ciudad colonial a una ciudad burguesa,

Si existe una palabra que puede resumir lo que sucedió en la ciudad durante los noventa años anteriores a 1910, ésta es *Orden*. Fue la pérdida de los parámetros coloniales de orden y la constitución de otros parámetros de orden, ahora burgueses, lo que resume la historia de Bogotá en esas décadas. El ejemplo más claro de este proceso es la transformación de la zonificación parroquial, donde lo religioso daba forma a lo civil, a otra implantada a partir de los distritos de policía (Mejía, 2000, p.481).

Así, Bogotá empezaba el siglo con un nuevo orden. Como lo demuestra Mejía, luego de los noventa años del cambio, más que los sermones

dictados desde el púlpito, eran las determinaciones hechas desde la alcaldía, el Concejo Municipal, la Gobernación y la Asamblea Departamental, el Congreso y la Presidencia de la República las que directamente dirigían la administración y la urbanización de Bogotá. Las instituciones estatales y los funcionarios públicos empezaron a jugar un rol mucho más importante en la administración, el gobierno y la planeación de la ciudad. Es decir, hasta el siglo XIX es conveniente analizar las instituciones católicas para entender el orden urbano, pero, a partir de los primeros años del siglo XX, es mucho más pertinente analizar los órganos de gobierno estatales para comprender el orden de la capital.

A causa de la separación de Panamá a principios de siglo, el gobierno nacional, particularmente durante la presidencia de Rafael Reyes, tomó conciencia de la necesidad de evitar la separación de otros territorios de la Nación.

Con este propósito el gobierno buscó herramientas que le permitieran el manejo único y soberano en los ámbitos político, administrativo y militar. Lo que se concretó con la promulgación de un conjunto de actos legislativos orientados a reordenar la división político-administrativa del territorio (Echeverri, Rodríguez, & Núñez, 2006, p. 21).

Entre estas disposiciones hubo una ley en particular que tuvo efectos importantes sobre el aparato administrativo de Bogotá, la ley 17 de 1905. Un aspecto fundamental de esta ley para el caso de Bogotá y particularmente para su administración es que le dio a la ciudad el estatus político-administrativo de Distrito Capital. De esta manera se buscaba liberar a la ciudad de la injerencia de los intereses del Departamento y, en ese sentido, se empezaba a consolidar políticamente a Bogotá, no como un municipio más de Cundinamarca, sino como la ciudad capital de los colombianos, pues la administración ya no estaría a cargo del Departamento sino del poder ejecutivo nacional. Según la ley 17, el motivo principal para convertir a Bogotá en Distrito Capital decía de la siguiente manera:

Se erige a Bogotá en Distrito Capital de la República a fin de que la Nación pueda atender directamente

a todas las necesidades que reclaman la higiene, la comodidad y el ornato de una población, residencia de los altos poderes públicos nacionales, y ciudad cosmopolita y amada de los colombianos por sus elementos de cultura y por la hospitalidad de sus moradores (Colombia, 1917).

De esta manera, podemos ver que en efecto se trata de una medida que buscaba crear espacios de paz y despolarizar las tensiones inter-departamentales. De hecho, si miramos la exposición de los motivos hecha por el acto legislativo 3 de 1905, que antecede a la ley 17, podemos ver que explícitamente se está buscando crear un nuevo ordenamiento territorial en donde los departamentos no sean vistos como territorios en competencia o como naciones diferentes. En el punto 4 de la exposición de motivos del acto legal se planteó:

Dada la índole de nuestro organismo nacional, se hará indispensable arrancar de los pueblos la idea malsana y perjudicial de que los departamentos como entidades meramente administrativas son inalterables y sus límites son barreras indestructibles. Debe quitarse la idea común entre los pueblos de considerarse extranjeros casi enemigos, al pasar de un Departamento a otro.” (Colombia, 1917).

Este documento tiene una enorme riqueza, ya que nos habla de las nociones de Departamento y Nación en el gobierno central. El establecimiento de estas nociones implica también una reflexión sobre ¿qué es la capital nacional?, ¿qué papel juega con respecto a los territorios que representa? Y también, ¿cómo se debe administrar? Una aproximación oficial a estas preguntas es dada por el mismo Acto Legislativo 3 de 1905, el cual “autorizó segregar distritos municipales de los Departamentos existentes y” estableció que “será administrado directamente por el Gobierno Nacional el municipio de Bogotá [...]” (Colombia, 1917). De esta manera, la ciudad inició el siglo XX con un cambio en su funcionamiento administrativo, ya que planteaba un sistema en el cual los recursos generados por Bogotá, ahora Distrito Capital, no estaban sujetos a las instituciones departamentales, sino a las de la ciudad misma.

Del mismo modo, uno de los acontecimientos

legislativos más importantes de la primera década del siglo fue la ley 44 de 1905, que creó el Ministerio de Obras Públicas, y el Decreto 1038 de 1908, que creó la sección dedicada a las obras públicas de la capital (Suarez, 2000, p.45). Estas determinaciones son importantes en la medida en que crearon las bases que establecieron que la ciudad no sólo debía ser autoconstruida y construida por encargo de manera privada por sus habitantes, sino que debía ser construida y regulada por el Estado. En este sentido, fue sobre la base de estos desarrollos administrativos que fue posible establecer instituciones encargadas de anticipar la construcción de la ciudad.

Sin embargo, esta organización no logró consolidarse, pues el Estado no tenía la capacidad económica y la estabilidad política para cumplir con todas las determinaciones estipuladas por la ley 17 de 1905. Por ejemplo, no fue posible crear una nueva ciudad capital para el departamento como lo decía la ley, y en 1909, a través de la ley 65, Bogotá volvió a ser parte del Departamento de Cundinamarca y sede de su capital. No obstante, la ley 65 no fue un retroceso administrativo para la ciudad porque se establecieron competencias claras que definían la responsabilidad del gobierno municipal en la ejecución y control de las obras públicas. De hecho, en 1909, el Concejo Municipal expidió el Acuerdo 6 en el cual estipuló en su primer artículo que: “las Obras Públicas de todo el municipio de Bogotá serán dirigidas por el Concejo Municipal.” y además: “La Dirección de Obras Públicas Municipales será la encargada de la administración directa de las obras públicas que se emprendan.” (Consejo de Bogotá, 1912, pp. 219-222). Ahora bien, el Acuerdo 6 fue importante para el posterior desarrollo institucional de la planeación urbana porque confirmó a nivel municipal –lo que anteriormente, a nivel nacional había hecho la ley 44 de 1905 y el decreto 1038 de 1908– que la construcción y reparación física de la ciudad eran asuntos que debían ser administrados directamente por el gobierno del municipio y no por la Gobernación departamental, ni por el gobierno nacional. Asimismo, estableció que el alcalde debía reglamentar, vigilar e inspeccionar el funcionamiento de la Dirección de Obras

Públicas del Municipio y que sus empleados serían nombrados por el Concejo Municipal. En este sentido, quedó claro que las obras públicas de la ciudad eran responsabilidad del gobierno municipal.

De esta manera, podemos decir que hubo en los primeros años del siglo XX un cambio sustancial en la manera de administrar la ciudad. La consecuencia fundamental que queremos resaltar es que se generó en los órganos políticos de la capital la responsabilidad política y legal de construir los espacios urbanos. Sin embargo, no todo quedó perfectamente definido y muchos debates sobre la política y administración de Bogotá siguieron vigentes en las instituciones locales, departamentales y nacionales. Si bien se establecía a quién correspondía la responsabilidad de dirigir el desarrollo urbano no se habían creado aún las herramientas prácticas, ni establecido la metodología política-burocrática, económica o técnica para lograr este objetivo.

Establecer las responsabilidades públicas

A principios del siglo XX, Bogotá contaba con empresas privadas que se encargaban de suministrar los servicios públicos como el transporte, el agua, el teléfono y la electricidad. Sin embargo, la prestación de estos servicios no era de buena calidad y tenía efectos nefastos en la población, por ejemplo, la iluminación eléctrica de la ciudad era deficiente y dejaba grandes espacios en la oscuridad total (Posada, 1906). Del mismo modo, el acueducto de Ramón Jimeno, más que surtir agua se encargaba de repartir enfermedades y problemas para los habitantes de la ciudad.² Ahora, a pesar de que en un principio la administración de la ciudad apostó por las concesiones a empresas privadas para establecer las redes de servicios públicos, éstas no funcionaron como

2. Saydi Núñez lo expresa de la siguiente manera: "Dentro de las insatisfacciones en torno a la prestación de los servicios públicos el tema que resultaba más apremiante para la ciudadanía bogotana de las primeras décadas del siglo XX era el asunto del agua. [...] En verdad, en aquel momento el preciado recurso era tan insalubre y escaso que buena parte de la población sufría constantemente de enfermedades respiratorias y gastrointestinales por esta razón" (Núñez, 2006, p. 18).

se esperaba. Y luego de sus primeras décadas de existencia en algunos casos, y sus primeros años en otros, se generó un descontento popular y un caos generalizado que obligó al gobierno local a tomar medidas fuertes de municipalización de las empresas de servicios públicos.

Esto coincide con la filosofía del Acuerdo 6 de 1909, que vimos anteriormente, en el cual se evidencia la voluntad del gobierno local de administrar con autonomía lo concerniente a sus obras públicas. Lo que nos interesa resaltar no es que el Estado haya empezado a cumplir con compromisos previamente establecidos sino que creó nuevas responsabilidades públicas, es decir, de los órganos estatales. Además, para lograr una mejor articulación de todos los espacios urbanos, incluidos los subterráneos y las tuberías, los entes administrativos centrales de la ciudad, Concejo y Alcaldía Municipal, empezaron a apropiarse de las redes y medios físicos de la ciudad. De esta manera, en el año de 1911 se expidió el Acuerdo 9 que reorganizaba la Oficina de Obras Públicas. Según este Acuerdo, se suprimió la sección 8 del Ministerio Nacional de Obras Públicas y se encargó a la Oficina Municipal de Obras Públicas de atender las partes técnicas y administrativas de todos los trabajos. El artículo primero del acuerdo dividió la oficina en dos secciones, técnica y administrativa, y estableció las tareas de cada sección.

A la luz de esto, se organizó con tareas específicas y con capacidades técnicas y administrativas una oficina que articulaba todo lo concerniente a la construcción de los espacios públicos de la ciudad, teniendo en cuenta aspectos que antes correspondían exclusivamente a empresas privadas. En el ordinal h del artículo 2, del Acuerdo 9 de 1911, se especifican las atribuciones de la sección técnica. Este dice lo siguiente: "h. Recoger los datos necesarios relacionados con los diversos servicios de obras públicas municipales como levantamiento de planos de calles, niveles, vías subterráneas, y aéreas, aguas, etc." (Consejo de Bogotá, 1912, pp. 367-370). Igualmente, como atribuciones de la sección de administración se especificó que ésta debía ser el puente entre el

Concejo y la Oficina de Obras Públicas y la que visaba las cuentas de materiales. Adicionalmente, con el acuerdo 12 de 1912, el Concejo estableció como competencia de esta Oficina elaborar planes de ensanche de la ciudad. Así pues, se empezó a establecer un organismo con la capacidad técnica y administrativa suficiente para remplazar a las deficientes empresas privadas que suministraban los servicios públicos hasta entonces. Ahora, más allá de resaltar algunas especificidades de las determinaciones legales, lo que nos interesa recalcar es que el gobierno local empezó a establecer de manera bastante detallada responsabilidades técnicas del desarrollo urbano.

Así, en 1912 a través del Acuerdo 1, el Concejo Municipal aprobó la compra de la Empresa de Acueducto de don Ramón Jimeno. Igualmente, desde 1916 el Concejo Municipal empezó controlar estrictamente los contratos con las empresas privadas que suministraban energía eléctrica en la ciudad, para lograr un control cada vez mayor de este servicio. El servicio de transporte urbano compuesto por el tranvía de mulas, y luego eléctrico, se municipalizó el 7 de octubre de 1910, quitándole el manejo a *The Bogotá City Railway Company*.³ El proceso de municipalización del servicio de teléfono tomaría mucho más tiempo y no siguió el mismo camino de las otras empresas. Así pues, los órganos administrativos oficiales de la ciudad empezaron a hacerse cargo y a administrar cada vez más los servicios y la infraestructura urbana.

No obstante, el hecho de que se hubiera establecido por vías políticas la forma de hacerse cargo de la construcción de la ciudad en muchos de sus niveles, no garantizó que se hiciera una administración eficaz y una construcción técnica de buena calidad. Por el contrario, aunque se resolvieron algunos problemas y se restablecieron servicios como el tranvía, la administración de éstos siguió siendo deficiente. Tanto así que los

3. En el Registro Municipal del 22 de Octubre de 1910 se afirma: "Desde este grupo se orientó el movimiento hacia la municipalización del servicio, lo cual se logró el 7 de octubre de 1910, luego de varios meses de boicot de la ciudadanía al tranvía" (Zambrano, 2007, p. 123).

organismos públicos se vieron en la necesidad de volver a entrar en contacto con sociedades privadas para suplir las necesidades de construcción de la ciudad. Uno de los más importantes fue la Sociedad de Embellecimiento y Ornato Urbano, creada en 1917, de carácter privado y que se dedicó, por una parte, a hacer cumplir las normas fundamentales de la ciudad en cuanto a escenarios públicos y, por otra parte, a promover el cuidado de los espacios comunes de los bogotanos (Núñez, 2006, p.17).

A pesar de las múltiples deficiencias, el aparato administrativo gubernamental local se transformó radicalmente en la segunda década del siglo, pues estableció competencias claras y se apropió de algunos de los medios para hacer realidad los proyectos. De este modo, se empezaba a consolidar una base administrativa para planear, desde el gobierno municipal, el futuro de la ciudad. Y, aunque todavía quedaban serios problemas por resolver, fue dentro de este panorama administrativo que fue posible empezar a pensar el proyecto de *Bogotá Futuro*. Básicamente este proyecto proponía un plano de desarrollo urbano donde se fijaba de manera precisa toda la morfología urbana. Se trazaron todas las calles y manzanas y se establecieron todas las áreas verdes y construidas que debía desarrollar la ciudad. Gracias a estas transformaciones administrativas, este proyecto contó con una estructura orgánica y operacional real.

Un panorama económico favorable

A pesar de la naciente voluntad política para mejorar las condiciones de vida de los bogotanos, el estado de las redes de servicios públicos en las primeras décadas del siglo XX era deplorable, lo cual se puede relacionar con la cantidad de dinero que había en las arcas municipales. El gobierno de Bogotá, como veremos, era pobre.

Aunque había unos sectores muy pequeños de la sociedad bogotana que se estaban enriqueciendo por medio de diferentes estrategias, como la familia Posada Tobón, que vendía "agua en cristal" (Núñez, 2006, p.19). También es cierto que a finales del siglo XIX, como lo expone de

manera literaria José María Vergara y Vergara, una buena parte de la clase alta se encontraba inmersa en una tendencia al empobrecimiento (Vergara y Vergara, 1971, pp. 44-88). Esto explica que muchos de aquellos bogotanos tradicionales propietarios de casas coloniales con solar interior, a principios del siglo XIX, terminaron por heredar a la generación del siglo siguiente: casas subdivididas, subalquiladas y con deudas.

Esta tendencia al empobrecimiento de algunos sectores de la sociedad, sumada a la pobreza ya existente, representó un problema muy grave para el fisco y, por lo tanto, para la administración municipal. Pues uno de los gastos en el cual los bogotanos decidieron ahorrar fue en el pago de los impuestos. De esta manera, se estableció en Bogotá, según Fabio Zambrano, una cultura evasora:

En 1926, cada habitante pagaba en promedio 2 pesos anuales de impuestos por cabeza, mientras en el mismo año cada habitante de Montevideo contribuía al fisco municipal con un promedio equivalente a 20 pesos colombianos. Y en este campo había una realidad aún más aberrante para la misma época: los habitantes de Cali y Medellín tributaban en promedio más que los bogotanos. Los observadores y analistas atribuían el fenómeno a una marcada mentalidad evasora” (Zambrano, 2007, p. 36).⁴

Ahora, no es aberrante que otros paguen más que los bogotanos, pues el hecho de que en otras ciudades existiera un buen manejo fiscal no tiene nada de reprochable. Sí podemos notar que existía una incompatibilidad entre el recaudo fiscal de Bogotá y, como vimos anteriormente, los elevados gastos de la administración de la capital. Se gastaba mucho y se recaudaba poco. El panorama económico público se caracterizaba entonces por contar con un Estado pobre que recibía fuertes presiones de algunos sectores de la sociedad y que tenía altos gastos administrativos y técnicos. No es sorprendente constatar, por tanto, los altos índices y las frecuentes quejas por deficiencia en aspectos como la prestación de los servicios públicos o la

infraestructura urbana.

En la tercera década del siglo la situación empezó a variar, no porque los bogotanos empezaran a pagar sus impuestos, sino porque hubo una serie de cambios importantes en el sector financiero. Ahora, no hay que olvidar que durante los años 20 hubo importantes reformas en el sistema de recaudo fiscal y de hacienda que tendrían efectos importantes más adelante. Veamos algunas de estas transformaciones económicas. Por una parte, la misión Kemmerer, y la consecuente ley 25 de 1923, que creó el Banco de la República como banco central colombiano⁵, inició una estructuración del sistema bancario nacional que afectó directamente a las entidades crediticias de la ciudad. Así, los bancos de Bogotá y Colombia, y el Banco Central, que existían desde finales del siglo XIX y principios del XX, respectivamente, pusieron orden al manejo de las finanzas bogotanas y nacionales y gracias a eso experimentaron un auge importante en la década del 20 (Zambrano, 2007, p. 152). Por otra parte, con la entrada en operación de la Bolsa de Bogotá en 1928, la ciudad se consolidó como capital financiera de Colombia (Zambrano, 2007, p. 152). Así, podemos ver que aunque la ciudad empezó el siglo llena de habitantes pobres y evasores de impuestos, sus estructuras financieras se consolidaban de una manera sostenible, haciendo de Bogotá un lugar atractivo, en Colombia, para la creación de empresas y de la inversión.

La sólida estructura financiera de Bogotá sirvió para suplir la deficiencia fiscal. Pero no simplemente porque supo administrar importantes capitales privados, sino, sobre todo, porque se conjugó con la inyección de capital extranjero proveniente de los Estados Unidos, principalmente gracias a la indemnización por el Departamento de Panamá, en la denominada “danza de los millones”. Del mismo modo, como lo demuestra Decsi Aréval hubo durante los años 30 un fortalecimiento importante del sector industrial combinado con el auge cafetero, el cual resultó particularmente favorable para las finanzas de Bogotá. Pero

4. El texto de Zambrano se basa en Memoria Municipal, Bogotá, p. LIV.

5. Tomado de <http://www.banrep.gov.co>, consultado en marzo de 2011.

este aumento de capitales no se tradujo en una disminución de la pobreza o en un mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de la mayoría de los habitantes de la capital (Arévalo, 2009, pp. 166-186).

En general, este proceso nos muestra un cambio del funcionamiento económico de la capital en la manera como se articulaba con el gobierno nacional. Pues, por una parte, los órganos de gobierno de la ciudad aumentaron su capacidad para generar recursos y, por otra parte, aumentó su capacidad para disponer de ellos. Así pues, en esta época la ciudad empezó a aumentar la proporción de recursos que se destinaban a sus propias necesidades con respecto a los dineros que se dirigían hacia otros municipios. Del mismo modo, las decisiones sobre la ciudad, aunque seguían haciendo parte de una estructura orgánica departamental y nacional, estaban, como vimos anteriormente, cada vez más en manos de sus órganos municipales, es decir, del Concejo y de la Alcaldía.

Esto se hizo evidente en 1926 cuando, a través de la ley 72, el municipio de Bogotá fue facultado legalmente para manejar de manera autónoma importantes recursos. De esta ley resultaron particularmente interesantes los artículos 2 y 3. En el artículo 2 se le otorgaba al alcalde la responsabilidad de: “dirigir la acción administrativa en el Municipio, nombrando y separando libremente sus agentes y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración” (Colombia, 1927, pp. 325-330). Esto es importante en relación con el siguiente artículo, el cual determinaba que:

El alcalde de Bogotá tendrá un Secretario de Gobierno, uno de Hacienda y otro de Obras Públicas. El Secretario de Hacienda será, por delegación del Alcalde, el ordenador de los gastos municipales de acuerdo con el presupuesto que vote el Concejo y tendrán voz pero no voto en sus deliberaciones. (Colombia, 1927, pp. 325-330).

Y por otra parte, con el artículo 7, que facultaba al Concejo Municipal para “la administración directa y ensanche de todas las vías públicas existentes dentro de la ciudad,

[...]” (Colombia, 1927, pp. 325-330). Así pues, el gobierno local ya no sólo contaba con una mayor autonomía de acción política y administrativa, sino también con facultades para manejar presupuestos importantes. Ahora, esto no implica que todos los proyectos del Concejo Municipal fueran realizables, pero sí aumentaba considerablemente la capacidad de ejecución del gobierno local.

Así, durante las tres primeras décadas del siglo XX, ocurrieron en los gobiernos colombiano y bogotano una serie de cambios que llevaron a la capital a una estabilidad financiera y a un auge económico aún con una población en su mayoría pobre o empobreciéndose y que además no experimentó mejoras en sus sistemas laboral y salarial. De esta manera, fue posible que se gestaran proyectos como *Bogotá Futuro*, que implicaban un gran compromiso presupuestal, político y administrativo. Un proyecto se gesta y se aprueba cuando existe la convicción de uno o varios grupos de actores con un cierto poder de que es viable desarrollarlo y sacar algún provecho.

Ahora bien, a finales de la década del 20, esa prosperidad económica, alimentada principalmente por el mercado mundial, los empréstitos internacionales, una creciente industrialización, la exportación cafetera y la “danza de los millones”, sufrió un golpe que si bien no fue tan duro como en Estados Unidos y otros países del mundo, marcó una disminución de esta dinámica. La crisis económica mundial de 1929 afectó a la planeación en la medida en que causó una reducción significativa del gasto público. De esta manera se redujo considerablemente la posibilidad de financiar *Bogotá Futuro*, pues el panorama económico internacional era ahora desfavorable. Pero, a pesar de este cambio en la economía mundial, la consolidación administrativa y económica del gobierno de Bogotá era una realidad. Y podemos notar que el aparato gubernamental local contaba a principios de los años 30, con una capacidad administrativa importante que le permitía manejar efectivamente sus recursos, organizar funcionarios y técnicos y, sobre todo, proponer y desarrollar proyectos.

La base organizacional: la Secretaría de Obras Públicas

El 29 de noviembre de 1926 el Congreso de la República expidió la ley 72, que vimos anteriormente y que creó la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Bogotá (SOP).⁶ Con base en esta estructura, se pueden identificar tres puntos: primero, es claro que Bogotá Futuro seguía vigente como un proyecto de importancia para la administración municipal, ya que la Secretaría de Obras Públicas dedicaba una sección entera a su ejecución. Segundo, es evidente que para operar dentro de esta estructura era necesario contar con uno o varios planos de la ciudad que sirvieran como herramientas técnicas para el planeamiento. Y tercero, es claro que la administración municipal era consciente del grave problema que significaba la construcción de urbanizaciones privadas desarticuladas de la propuesta oficial de planeamiento futuro. Posteriormente, la SOP se transformó y creó nuevos organismos más especializados, pero mantuvo siempre la responsabilidad de planear el desarrollo urbano de la ciudad.

Si miramos el Acuerdo 27 de 1926 (Consejo de Bogotá, 1928, pp. 61-62), podemos ver algunos aspectos explicativos de la estructura de la SOP. En el artículo 2 se explican las funciones para las cuales fue creada la Junta Consultiva de Obras Públicas, entre estas funciones la segunda resulta de particular interés, pues establece lo siguiente: “b) examinar planos y presupuestos para construcción y reformas de edificios municipales.” (Consejo de Bogotá, 1928, pp. 61-62). El elemento clave de este punto es que se le otorgó a la Junta la facultad de examinar el presupuesto. De esta manera, se creó un organismo cuyas funciones afectaron directamente el manejo de dineros de la administración de la ciudad. Otro punto central de este Acuerdo se nota en la exposición de motivos que lo acompaña, pues en ésta se estableció que presentar un plan de unificación de la ciudad era

6. Un antecedente importante de la SOP fue la creación de la Junta Consultiva de Obras Públicas Municipales, por medio del Acuerdo 27 de 1926. Esta junta, a finales del mismo año pasó a componer la SOP y a asumir sus responsabilidades.

una necesidad urgente a causa de la situación económica de la ciudad. De esta manera, se puede decir que aunque el plano de *Bogotá Futuro* no se impuso como plano guía para construir la ciudad, tuvo un efecto importante en la medida en que ayudó a fortalecer la creencia en que hacer un proyecto de unificación urbana era necesario para Bogotá. Además, mostró que se necesitaba crear organismos con cierta autonomía y con capacidades y tareas específicas definidas para llevar a cabo el proyecto.

En la ley 72 de 1926 se abordó un asunto crucial para el plano de *Bogotá Futuro*, pues, se reestructuró la Hacienda Municipal y se redefinieron los gastos municipales. Adicionalmente, en 1931 a través de la ley 43 (Colombia, 1931), se estableció en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público una oficina denominada Dirección General de Rentas Nacionales. Gracias a éstas, todos los municipios, incluido Bogotá, debían aclarar las cuentas fiscales de las rentas ante el gobierno nacional. Por lo tanto, a principios de la cuarta década del siglo, se construía una estructura orgánica fiscal muy diferente a la que había existido detrás de *Bogotá Futuro*.

Ahora bien, un organigrama complejo con mecanismos de control no garantizaba la transparencia en materia de manejo de dinero público ni evitaba los comportamientos corruptos. Pero, como lo demuestra Núñez, sí hubo un cambio en el comportamiento de los bogotanos con respecto al pago de los impuestos, según la autora, aumentaron los impuestos a la renta y consumo, mejoró la fiscalización presupuestal en beneficio del bien común y en consecuencia aumentó la cantidad de dinero en las arcas municipales (Núñez, 2006, p.22). Cabe anotar que, aunque es cierto que aumentó la cantidad de dinero que los bogotanos aportaban a través de los impuestos con relación a décadas anteriores, la cantidad seguía siendo muy poca, pues, de acuerdo con las estadísticas municipales en 1930, el recaudo ascendió a 1'293,250.43 pesos⁷, la población era de aproximadamente 240,356 habitantes, lo cual

7. Datos tomados de Departamento de Estadística e Investigación Social. (1950).

significaba que por cada persona se recibían 5.38 pesos. Aunque esto es más del doble de los 2 pesos anuales por cabeza de 1926, seguía siendo una suma muy baja.

Básicamente esta era la estructura administrativa dentro de la cual se creó el plan de Harland Bartholomew, a principios de los años 30. Éste tenía en cuenta que el desarrollo de un plano, además de ser una concepción arquitectónica, era un ejercicio de diseño administrativo. Luego, en 1933, mediante el Acuerdo 28 (Consejo de Bogotá, s.f.), se creó el Departamento de Urbanismo como dependencia de la Secretaría de Obras Públicas, y éste quedó encargado de estudiar y resolver todos los problemas de planeación urbana relacionados con el desarrollo de Bogotá. Los motivos que impulsaron la expedición del Acuerdo 28 revelan los aspectos fundamentales del trabajo de Brunner y el Departamento de Urbanismo. El primer punto que nos interesa destacar decía de la siguiente manera:

El proyecto de dotar a Bogotá de un plano de la ciudad futura ha sido contemplado por varias administraciones anteriores, para lo cual se ha consultado con expertos norteamericanos. Sin embargo, esta Administración considera que la solución no está en la adquisición de un plano que pretenda fijar invariablemente hasta en sus menores detalles el crecimiento de la ciudad futura, y que sería abandonado muy seguramente a medida que se fueran presentando casos concretos de nuevas urbanizaciones donde los intereses de los propietarios no habrían sido consultados para ser armonizados con los de la ciudad. (Consejo de Bogotá, 1933, 82-88).

El primer elemento clave de este punto es que la nueva filosofía de crecimiento para la ciudad no era rígida sino flexible. Es decir, la lectura tanto de *Bogotá Futuro* como de *Bartholomew* comprendía que, para el caso bogotano, era necesario que los proyectos de desarrollo futuro compaginaran con las condiciones económicas de la ciudad. De esta manera, el Concejo Municipal entendió que, para lograr un control sobre la urbanización de la ciudad, no era posible obligar a los propietarios ni a las fuerzas económicas privadas de la ciudad a construir la ciudad siguiendo exactamente un plano detallado. Por el contrario, se consideró más adecuado trabajar en llave con las propuestas

privadas para armonizar los intereses públicos con los privados.

Por otra parte, el Concejo Municipal definió el objetivo principal que debía alcanzar el Departamento de Urbanismo de la siguiente manera:

Los estudios encomendados al Departamento de Urbanismo no se limitarán a estudios técnicos y estéticos sino que tendrán por objeto principal la elaboración de un proyecto de reforma de la legislación para reglamentar las edificaciones y urbanizaciones, limitar los sectores industriales, comerciales y residenciales, etc (Consejo de Bogotá, 1933, 82-88).

Así, podemos ver que el Departamento de Urbanismo no era un proyecto de dibujo ni primordialmente de arquitectura. De hecho, el propósito para el cual fue creado se relacionaba principalmente con la generación de políticas para articular de manera armónica el crecimiento futuro de la ciudad. Pero el cambio fundamental que propuso consistió en que se incorporó personal técnico o experto en urbanismo dentro de una estructura política.

El Departamento de Urbanismo entró así a formar una parte importante de la SOP. Esta nueva estructura no buscaba imponer un plano, como era el caso de la estructura de 1926, sino que pretendía estudiar proyectos y urbanizaciones propuestas por los entes particulares y públicos en relación con los planteamientos del urbanista experto y la base legal. Es decir, lo que se intentó con esta nueva organización fue crear mecanismos para estudiar la urbanización en la ciudad y buscar la manera de integrarla dentro de un ideal urbano que daba amplios márgenes de acción a las diferentes iniciativas privadas de construcción.

En la década de los 40, Karl Brunner, director del Departamento de Urbanismo, recibió fuertes críticas. No todos los profesionales del urbanismo estaban de acuerdo con sus nociones de ciudad ideal o de ciudad capital. Sin embargo, las críticas en ningún momento ponían en tela de juicio la legitimidad y utilidad de la SOP. Ahora

bien, es posible afirmar que de acuerdo con la organización y los objetivos planteados por el Acuerdo 28 en 1933, Brunner realizó exactamente lo que se le pedía y cumplió con los objetivos planteados, aunque proyectos importantes como la Avenida Central y la Ciudad Satélite no se realizaran. Pero esto no es sorprendente, pues en todos los proyectos de urbanismo se han planteado objetivos superiores a la capacidad de ejecución real de sus creadores.

En suma, lo más importante del proceso administrativo que se desarrolló entre 1933 y mediados de los 40 fue que se construyó una estructura con muchos de los mecanismos y herramientas necesarias para realizar el planeamiento de la ciudad. Del mismo modo, se puso mediante la Secretaría de Obras Públicas y el Departamento de Urbanismo a la planeación en manos de expertos en el tema y se creó un sistema con la suficiente autonomía para que el planeamiento no dependiera únicamente de otros órganos políticos de la ciudad y del país. Por último, durante estos años, se pensó el desarrollo futuro, no como la imposición de un plano rígido y específico, sino como la articulación de los intereses de los urbanizadores privados con los intereses públicos, representados en el Departamento de Urbanismo. Puede decirse, entonces, que en esta época se adaptó el aparato administrativo de la planeación a una lectura que comprendía las dinámicas económicas y políticas de la ciudad. Esta filosofía acarrea una manera lenta de realizar la ciudad, pues implicaba, como principio, insertarse dentro del lento proceso legislativo de la ciudad y dentro de las dinámicas económicas y de producción urbanas. No implicaba grandes y rápidos cambios arquitectónicos ni grandes transformaciones visibles en el paisaje urbano, pero sí, como vimos, transformaciones fundamentales en la organización administrativa y política.

Reflexiones finales

Los temas que hemos abordado nos muestran tres aspectos claves que explican la constitución de un gobierno municipal moderno en la capital de Bogotá. Ahora bien, la historiografía

urbana de Bogotá ha insistido repetidamente en los aspectos más visibles del desarrollo urbano como la arquitectura, el transporte o el urbanismo. Pero, los temas administrativos, que pueden parecer poco interesantes a causa de su relativa invisibilidad, son fundamentales para entender el proceso de institucionalización de la planeación urbana. De la misma manera, el análisis de estos procesos es necesario para comprender la política y los modos de acción colectiva de la ciudad.

El cambio de orden que tuvo lugar durante el siglo XIX obligó a las instituciones oficiales a definir, a principios de siglo, cuáles eran las responsabilidades públicas. Así, se estableció en un principio que el desarrollo de la infraestructura urbana era competencia de las instituciones gubernamentales. Con base en esto, se fue complejizando la lista de responsabilidades públicas, de tal manera que a principios de los años 20 era claro que correspondía al gobierno municipal planear el desarrollo urbano de la capital. Sin ninguna experiencia o preparación en el tema, los gobernantes de Bogotá empezaron a involucrarse directa e institucionalmente en el proceso de planeación de la capital.

Definir responsabilidades no era una tarea sencilla, pues, además de legalizar proposiciones, implicaba establecer quién exactamente debía hacerlas realidad. Era pues necesario para cumplir con los objetivos propuestos, delegar tareas específicas a individuos, oficinas y equipos de trabajo, al interior de la estructura administrativa oficial. Desde la década de los años 20 se crearon así entidades, particularmente la Secretaría de Obras Públicas, las cuales asumieron tareas de administración y ejecución de las obras de la ciudad. Estas instituciones se constituían poco a poco y asumían, cada vez con mayor capacidad de acción, la responsabilidad de desarrollar los proyectos de planeación y urbanismo.

El debate sobre la planeación se tornó cada vez más específico. Pues, además de definir qué había que hacer y a qué funcionario o contratista le correspondían las diferentes tareas,

era necesario determinar cómo se haría. La primera propuesta se aprobó en 1925, el plano de *Bogotá Futuro*, que demostró que la imposición de un plano fijo y específico no era realizable, estableció una herramienta fundamental: un plano de representación de la ciudad del futuro. Este ejercicio, a pesar de fracasar, dejó un elemento muy positivo, pues empezó a establecer instrumentos técnicos. Enseguida, como vimos, empezaron a sucederse múltiples propuestas que dejaban uno o varios instrumentos y herramientas prácticas, legales y administrativas.

Ahora bien, aunque la planeación a finales de los años 40 era una realidad incontestable en el gobierno de la ciudad, seguía siendo un proceso poco conocido de los bogotanos. Las determinaciones oficiales no se daban a conocer en la prensa general y no existían publicaciones especializadas que difundieran informaciones acerca de lo que sucedía en la Secretaría de Obras Públicas y en otros órganos del gobierno municipal. No fue sino hasta los primeros números de la revista *Proa*, en 1946, y hasta que se realizó la contratación de Le Corbusier, Wiener y Sert, en 1949, que el urbanismo y la planeación de Bogotá adquirieron un reconocimiento público importante. Tanto *Proa* como los medios de comunicación no especializados dedicaron artículos y páginas al debate sobre cómo debía construirse Bogotá. La institucionalización de la planeación requirió más que una consolidación administrativa, pues necesitó también de un reconocimiento social. No hemos abordado ese tema en este artículo y consideramos que, para una reflexión posterior, estudiar la recepción pública del proyecto de Sert, Le Corbusier y Wiener es importante para entender cómo se consolidó una dinámica de planeación urbana en la capital colombiana.

Referencias bibliográficas

Fuentes primarias

Colombia (1917). *Leyes colombianas expedidas por el Congreso en sus sesiones de 1905*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Colombia. (1927). *Historia de las leyes expedidas por el Congreso en el año de 1926*. Bogotá: Cámara de Representantes.

Colombia. (1931). *Leyes expedidas por el Congreso nacional en su legislatura de 1931*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Concejo de Bogotá. (1912). *Libro de Acuerdos sancionados por el Concejo de Bogotá en los años de 1905 a 1911*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Concejo de Bogotá. (1928). *Libro de acuerdos sancionados por el Concejo de Bogotá en los años de 1926 a 1927*. Bogotá: Imprenta Municipal.

Concejo de Bogotá. (s.f.). *Libro de Acuerdos sancionados por el Concejo de Bogotá en el año de 1933*. Bogotá: Imprenta Municipal.

Concejo de Bogotá. (1933). *Libro de expedientes de Acuerdos No. 115*. Fondo Histórico, Siglo XX. Folios 82-88.

Departamento de Estadística e Investigación Social. (1950). *Anuario municipal de estadística*. Bogotá: Contraloría Municipal.

Posada, E. (1906). *Capítulos para una historia de Bogotá*. Bogotá: Librería Americana.

Fuentes secundarias

Arévalo, D. (2009). Muchas acciones y una solución distante. Mecanismos gubernamentales de protección social en Bogotá, 1930-1945. En *Historia crítica*, Edición especial, 362, pp. 166-186.

Del Castillo, J. (2003). Bogotá, el tránsito a la ciudad moderna, 1920-1950. Bogotá: Guadalupe, Universidad Nacional de Colombia.

Echeverri, P., Rodríguez, L. & Núñez, S. Saydi. (2006). *Fuentes documentales para la historia de la administración pública de Bogotá en el siglo XX*. Bogotá: Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá, Archivo de Bogotá.

Hofer, A. (2003). *Karl Brunner y el urbanismo europeo en América Latina*. Bogotá: El Áncora Editores.

Mejía, G. (2000). Los años del cambio. Historia urbana de Bogotá 1820-1910. Bogotá: CEJA, Universidad Javeriana, ICANH.

Núñez, S. (2006). *Historia Institucional de la Secretaría de Obras Públicas de Bogotá*. Bogotá, Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá: Archivo de Bogotá.

- Posada, E. (1906). *Capítulos para una historia de Bogotá*. Bogotá: Librería Americana.
- Suárez, A.M (2006). *La ciudad de los elegidos, crecimiento urbano, jerarquización social y poder político. Bogotá (1910-1950)*. Bogotá: Guadalupe.
- Suárez Z, Á. (2000). *Bogotá obra pública*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá: Secretaría de Obras Públicas.
- Vergara y Vergara, J. M. (1971). *Las tres tazas*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura.
- Zambrano, F. (2007). *Historia de Bogotá*. Bogotá: Villegas Editores.