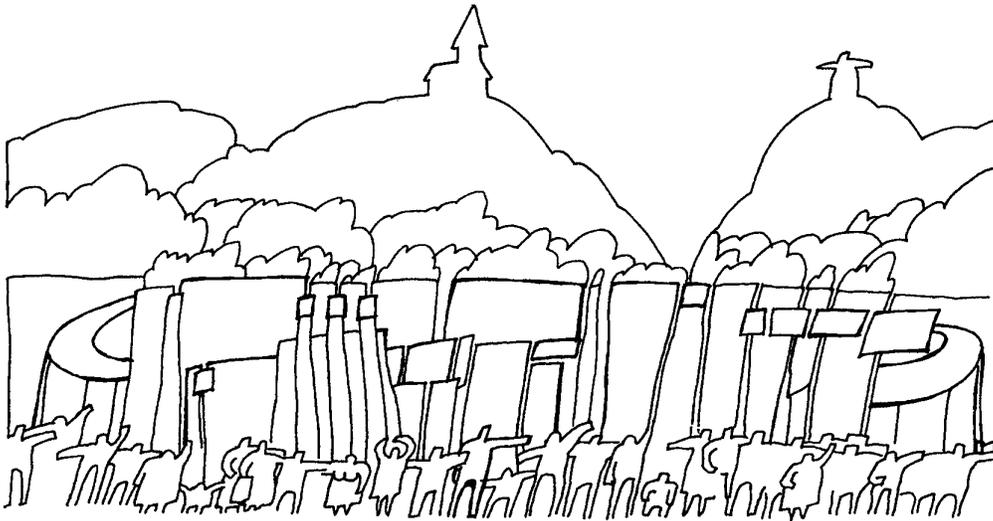


Los alcaldes mayores y la gestión de Bogotá, 1961-2000*

Julio D. Dávila** y Alan Gilbert***

sección especial



* Este artículo es una versión abreviada y adaptada de un capítulo para el libro *The Local Executive in Latin America's Capital Cities: Democratization and Change*, Henry Dietz y David Myers (comps.), (en prensa). Los autores agradecen a Alfonso Dávila O. y Raúl Velásquez sus comentarios a un primer borrador; a Margarita J. de Botero, de *Corposur*, por su material de gran utilidad, y a Juan C. Gaitán y a Antonio Piñol, asistentes en la investigación. Alan Gilbert rinde un homenaje especial a Hans Rother, fuente de conocimiento sobre la planificación en Bogotá.

** Profesor Asociado
Development Planning Unit,
University College London,
Inglaterra.

*** Profesor titular
Department of Geography,
University College London,
Inglaterra.

RESUMEN

En el curso de la última década la cultura política de los bogotanos ha experimentado una notable transformación. En tanto que, durante décadas, los habitantes de la capital apenas si podían aspirar a que los gobernantes de la ciudad los tuvieran en cuenta en sus programas, hoy en día la mayor parte de los ciudadanos espera que su voto y sus aspiraciones encuentren un cierto eco en la gestión del burgomaestre distrital.

En este artículo pasamos revista a la gestión de los Alcaldes Mayores de la capital colombiana en las cuatro décadas que van de 1961 a 2000. Nuestro objetivo es hacer una reflexión acerca de los principales factores que marcaron la gestión de los 21 alcaldes que tuvo la ciudad durante este período.

ABSTRACT

During the past decade, the political culture of Bogota's citizens has undergone a major transformation. Whilst during decades the inhabitants of the Colombian capital could barely hope to be taken into account by the city's mayors in their administration, today most citizens will expect to see the effect of their vote and at least some of their aspirations in the actions of the head of the local government.

In this article we review the work of the city's mayors in the four decades between 1961 and 2000. Our aim is to reflect on the main factors that helped shape the administration of the 21 mayors who held office during that period.

En el curso de la última década la cultura política de los bogotanos ha experimentado una notable transformación. En tanto que, durante decenios, los habitantes de la capital apenas si podían aspirar a que los gobernantes de la ciudad los tuvieran en cuenta en sus programas, hoy en día la mayor parte de los ciudadanos espera que su voto y sus aspiraciones encuentren un cierto eco en la gestión del burgomaestre distrital.

Esto se debe en parte a los cambios sustanciales en el sistema político colombiano ocurridos desde mediados de la década de 1980, plasmados en la Constitución de 1991, y hechos realidad en instituciones como la elección popular de alcaldes y el voto programático. Se debe en parte también a que el electorado bogotano adquirió mayor madurez política y algo de fe en las bondades y el alcance de una gestión metropolitana competente, gracias al buen desempeño de las tres alcaldías elegidas popularmente para el período de 1992-2000.

Para los bogotanos de las generaciones que vivieron las décadas cruciales en que la ciudad se transformaría de ser una capital aislada y provinciana en manos de una cerrada élite, a ser un centro metropolitano de gran envergadura en donde todas las regiones colombianas se hallan representadas, la gestión de la ciudad era un asunto lejano, de políticos nombrados por el Presidente de la República, para quienes su puesto probablemente no fuera más que un trampolín en un ascenso político.

Con pocas excepciones, una secuencia de alcaldes mayores, que cambiaban con una

frecuencia inusitada, poco o nada parecían ofrecerle ni a los cientos de miles de inmigrantes que llegaban a instalarse en la capital entre las décadas de 1950 y 1980, ni a una mayoría de bogotanos arraigados allí durante generaciones (Gilbert y Ward, 1987). El poco tiempo y, en muchas ocasiones, la escasa credibilidad política de que gozaban para desarrollar su gestión eran limitaciones nada despreciables. A eso se sumaban un magro presupuesto y un precario aparato administrativo que poco permitían hacer, especialmente frente a las necesidades creadas por las vertiginosas tasas de crecimiento demográfico y físico que experimentó la ciudad. Hubo excepciones importantes que perduran como legendarias en la conciencia de muchos bogotanos, como las administraciones de Jorge Gaitán Cortés y Virgilio Barco. En este artículo pasamos revista a la gestión de los alcaldes mayores de la capital colombiana en las cuatro décadas que van de 1961 a 2000. Nuestro objetivo es hacer una reflexión acerca de los principales factores que marcaron la gestión de los 21 alcaldes que tuvo la ciudad durante ese período.

A pesar del sinnúmero de obstáculos que encontraban a su paso los diversos alcaldes, no dejan de sorprender los notables logros que alcanzaron, al menos en cuanto al suministro y gestión de infraestructura básica. Tanto el cubrimiento como la calidad de la infraestructura de servicios y de vías de la ciudad aumentaron de manera significativa en las cuatro décadas siguientes a 1951, como lo muestra el cuadro 1. Por ejemplo, las cifras de cubrimiento domiciliario de alcantarillado, acueducto y electricidad me-

territorios

joraron bastante entre 1951 y 1985. No obstante, esta tendencia a mejorar, que sería más evidente en la década de 1960 y comienzos de 1970, en parte se frenaría hacia fines de los ochenta y los noventa. Hacia 1993, el cubrimiento había aumentado marginalmente con respecto a 1985, pero las cifras oficiales del Ministerio de Desarrollo Económico indican que la calidad de

abastecimiento del servicio dejaba mucho que desear. Esta desaceleración podría atribuirse en parte al principio de rendimientos decrecientes (mejorar el cubrimiento de los servicios en los barrios más alejados y marginales se convertiría en labor cada vez más costosa y difícil) pero, sobre todo, reflejaría cambios en el estilo de gestión de la Alcaldía, como veremos más adelante.

CUADRO I
CUBRIMIENTO DE SERVICIOS BÁSICOS DOMICILIARIOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA EN BOGOTÁ, 1951-1993
(PORCENTAJE DEL TOTAL DE HOGARES)

Indicador	1951	1964	1973	1985	1993*
Acueducto	85,8	89,5	91,8	95,9	97,9 ⁽¹⁾ {85,2 ⁽²⁾ }
Electricidad	81,9	88,1	95,3	98,4	99,3 ⁽²⁾ {88,4 ⁽²⁾ }
Alcantarillado	80,0	87,6	91,7	95,6	91,1 ⁽¹⁾ {89,1 ⁽²⁾ }
Los tres servicios	s.i.**	s.i.	87,1	93,5	s.i.
Carece de los tres servicios	s.i.	2,7	2,4	0,7	1,8 ⁽¹⁾
Vivienda propia	42,7	46,2	41,9	57,1	54,0 ⁽³⁾
Hacinamiento***	7,6	18,5	23,0	14,9	7,6 ⁽¹⁾
Viviendas construidas con materiales precarios	9,5	7,6	7,0	3,2	3,1 ⁽¹⁾

* Las cifras entre corchetes para 1993 registran el porcentaje de hogares para los que el abastecimiento del servicio domiciliario es normal. Los números entre paréntesis se refieren a la fuente de donde proviene la información.

** s.i.: Sin información.

*** Proporción de hogares con cuatro o más personas por habitación.

Fuentes: Para 1993: (1) *Desarrollo Urbano en Cifras* n° 4: 16; (2) *Desarrollo Urbano en Cifras* n° 1: 34; y (3) DANE, *Censo nacional de población de 1993: resumen nacional*: 131. Para los demás años: (Jaramillo, 1990).

El gobierno de la ciudad

A Bogotá la gobierna un Alcalde Mayor, quien se apoya en un aparato administrativo que ha ido creciendo con la ciudad y que incluye un conjunto de dependencias y alcaldías locales (antes conocidas como alcaldías menores) cuyas cabezas son nombradas por el Alcalde Mayor. Hasta 1988, la capital de Colombia era distinta a las demás ciudades del país, en el sentido de que su alcalde lo nombraba directamente el Presidente de la República, en tanto que el nombramiento de los alcaldes municipales lo hacía el gobernador del departamento respectivo, quien a su vez era nombrado directamente por el Presidente. En 1988, se hizo la primera elección popular de alcaldes en el país, algo tardíamente con relación a otras naciones latinoamericanas. La elección de alcaldes era un componente más de un esfuerzo de descentralización de la gestión pública iniciado por el presidente Belisario Betancur con la intención de fortalecer el Estado y contribuir a restaurar algo de una legitimidad perdida por el desafío del narcotráfico, la guerrilla y el creciente desencanto de los pobladores de cientos de municipios, en donde los servicios estatales eran inexistentes o altamente deficientes y la presencia del gobierno tenue, por decir lo menos. Las reformas al Estado en la década de los ochenta instituyeron la elección de alcaldes, inicialmente por un período de dos años, período que aumentaría a tres años desde 1994, gracias al nuevo paquete de reformas aprobadas con la Constitución de 1991¹. De los cinco alcaldes mayores elegidos en Bo-

gotá desde 1988, solamente dos han pertenecido al mismo partido político que el Presidente, un claro quiebre con la tradición anterior de gobierno de la ciudad.

A la gestión del ejecutivo distrital se contraponen el poder legislativo del Concejo Distrital. Entre 1954 y 1972, el Concejo constaba de dieciséis concejales elegidos por un período de dos años. Los acuerdos bipartidistas que sentaron las bases del Frente Nacional establecían la paridad de representación de los dos partidos en el Concejo. La necesidad de conservar la paridad produjo distorsiones notables en la gobernabilidad de la ciudad, como lo demuestra el hecho de que los concejales que representaban a la ANAPO (partido del ex dictador Rojas Pinilla) se incorporaron al recinto municipal nominalmente como conservadores, en tanto que los militantes del Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), partido disidente del futuro presidente López Michelsen nominalmente debían pertenecer al Partido Liberal (Dávila, 2000). La camisa de fuerza política generada en Bogotá por el Frente Nacional no era más que el reflejo de las restricciones políticas a la participación y representatividad de que adolecería el país durante buena parte de este período, producto del convenio entre los dirigentes de los dos partidos tradicionales, ratificado por plebiscito popular en 1957 (Palacios, 1995).

Desde 1972, el número de concejales ha aumentado al tiempo con la población, a 20 en 1972, 28 en 1994 y 40 en 1997. Su período también aumentó de dos a tres años a partir de 1994. El fin oficial del Frente

¹ La nueva Constitución no modificó la prohibición de reelección de los alcaldes instituida en 1988.

² Por ejemplo, esto le permitió al Alcalde introducir ciertos cambios en la administración central sin la aprobación del Concejo. Antanas Mockus utilizó estas facultades para eliminar la Policía de Tránsito, acusada de corrupción e ineficiencia (comunicación personal de Raúl Velásquez).

Nacional en 1974 contribuyó a diversificar la representación partidista en el Concejo. En 1974, por ejemplo, el órgano incluía 12 liberales, 3 conservadores, 3 anapistas y 2 representantes de la Unión Nacional de Oposición. En 1980, la diversidad era aún mayor, ya que el cuerpo colegiado constaba de 8 liberales que representaban a 4 sectores del liberalismo, 7 conservadores que representaban a 4 sectores de su partido, y 5 concejales que a su vez representaban a 4 agrupaciones políticas. El cuerpo colegiado que termina su mandato a fines del año 2000 comprende a 19 liberales, 12 conservadores y 9 concejales que representan una diversidad de grupos políticos.

La relación entre el Alcalde Mayor y el Concejo ha sido distinta a la que se observa en otras grandes capitales latinoamericanas (Ward, 1996). Desde la creación del Distrito Especial, en 1954, hasta 1988, el Alcalde era nombrado directamente por el Presidente, casi siempre era de su mismo partido político y, durante el acuerdo bipartidista del Frente Nacional, pertenecía al partido contrario al del Gobernador de Cundinamarca. Al contrario de lo que ocurre en algunos países, especialmente de tradición anglosajona, el Alcalde no es elegido por el Concejo ni es miembro del mismo. No es sorprendente, pues, que esto haya llevado a un sinnúmero de conflictos entre el ejecutivo y el cuerpo colegiado de la ciudad, como veremos más adelante.

El Estatuto Orgánico de Bogotá de 1993 cambió significativamente la relación entre el Alcalde y el Concejo, en el sentido de que eliminó la necesidad de coadministrar la ciu-

dad y le dio al Alcalde bastante autonomía del Concejo en su gestión². En estos momentos, según el ex alcalde Jaime Castro, quien promoviera el Estatuto Orgánico, “es el alcalde quien gobierna y el Concejo el que dicta las normas, o sea, el que legisla” (Castro y Garavito, 1994: 56). Se esperaba que esta racionalización en las funciones mejoraría la relación tradicionalmente antagónica entre el Alcalde y el Concejo. Infortunadamente, esta relación no parece haber mejorado de manera notable, especialmente durante el período del alcalde Mockus, quien quiso romper con arraigadas tradiciones políticas del Concejo.

Hasta la creación del Distrito Especial, el municipio de Bogotá formaba parte del departamento de Cundinamarca y su administración estaba a cargo de empleados de la Gobernación, o de precarias entidades municipales. Como ente administrativo, el Distrito Especial, surgido de la fusión del municipio de Bogotá con seis municipios aledaños, es un caso raro entre las grandes urbes de América Latina, ya que casi toda su población reside dentro de una misma unidad administrativa, a diferencia de ciudades como México, Santiago de Chile, Caracas y Buenos Aires, en donde la principal unidad administrativa abarca una superficie muy inferior al área conurbada. A partir de 1954, se instituyó una serie de cambios con miras a crear un sistema más eficiente de gestión de servicios públicos. La innovación más importante sería, tal vez, la creación de empresas descentralizadas semiautónomas, cada una con su propia junta directiva (Díaz Arbeláez, 1988). Sucesi-

vamente se conformarían las nuevas empresas de agua y alcantarillado (EEAAB), energía eléctrica (EEEB) y teléfonos (ETB), constituidas de forma tal que durante varios años estuvieron relativamente aisladas de las interferencias políticas cotidianas.

A pesar de que, en los años siguientes se reformaron o se crearon otras entidades distritales (como las de aseo, transporte público, vías y educación terciaria), en la práctica el sector privado ha jugado un papel importante en el suministro de servicios en la ciudad. Sólo en años recientes el gobierno local comenzó a privatizar algunas de sus empresas. La empresa de aseo (EDIS) se privatizó parcialmente en 1989, al igual que la distribución de energía eléctrica, la recolección de impuestos y la emisión de placas de circulación vehicular. Parte importante de las inversiones propuestas por el alcalde Peñalosa (1998-2000) y las que ha heredado su sucesor Antanas Mockus depende de la privatización de la Empresa de Teléfonos, lo cual seguía en entredicho a sólo un semestre de terminar su mandato. No obstante, el Estado conserva aún una gama de instituciones en áreas como la salud, la educación, construcción y mantenimiento de infraestructura básica y policía. En ocasiones, las reformas han sido acompañadas de un manejo con sentido más comercial en algunas de las empresas e instituciones que todavía conserva el Estado.

A pesar de que la mayor parte de la responsabilidad por los servicios básicos urbanos ha recaído sobre el gobierno distrital, el gobierno nacional también tiene funciones importantes en la capital. Esto ha sido es-

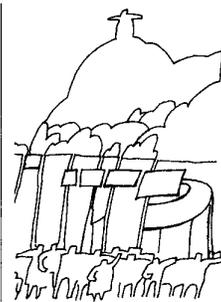
pecialmente revelante en áreas como la vivienda social, la seguridad social, y la Universidad Nacional. Las reformas iniciadas en la década de los ochenta y consagradas en la Constitución de 1991 han ido transfiriendo gradualmente responsabilidades al nivel local.

El oficio de Alcalde Mayor

Una de las principales limitantes de los alcaldes de la capital es la brevedad de su período de gestión. Entre 1931 y 1954, el período promedio fue de apenas nueve meses, y sólo tres alcaldes ejercieron sus funciones por más de dos años. Luego de la creación del Distrito Especial, el período promedio aumentó a 22 meses. Desde la introducción del voto popular en 1988, el lapso promedio descendió a 20 meses.

Los cambios frecuentes de burgomaestre han ido en desmedro de la gestión urbana. La brevedad del mandato limita la autoridad de quien detenta el cargo y se refleja en frecuentes cambios en los principales puestos administrativos, porque cada quien aspira a rodearse de personas de su confianza. En 1988, el entonces ex alcalde Virgilio Barco criticaba a quien sería su antecesor en la Presidencia: "El gobierno de Belisario Betancur se dio el lujo de nombrar cuatro alcaldes de Bogotá, y cada alcalde nombró nuevos gerentes, nuevas juntas directivas" (Mosca, 1988: 82).

Como se ve en el cuadro 2, con una sola excepción, los alcaldes de la capital colombiana siempre han sido de sexo masculino. La aparición de una mujer con opción a ser



territorios

CUADRO 2
LOS ALCALDES MAYORES DE BOGOTÁ, 1961-2000

Período	Alcalde	Afiliación política	Presidente	Lugar de nacimiento	¿Elegido previamente al Concejo?
1961-66	Jorge Gaitán Cortés	Liberal	Alberto Lleras Camargo (liberal), Guillermo León Valencia (conservador) y Carlos Lleras Restrepo (liberal)	Nueva York	Sí
1966-69	Virgilio Barco Vargas	Liberal	Carlos Lleras Restrepo (liberal)	Cúcuta	No
1969-70	Emilio Urrea D.	Liberal	Carlos Lleras Restrepo (liberal)	Honda	Sí
1970-73	Carlos Albán Holguín	Conservador	Misael Pastrana Borrero (conservador)	Cali	No
1973-74	Aníbal Fernández de Soto	Conservador	Misael Pastrana Borrero (conservador)	Popayán	Sí
1974-75	Alfonso Palacio Rudas	Liberal	Alfonso López Michelsen (liberal)	Honda	No
1975-76	Luis Prieto Ocampo	Liberal	Alfonso López Michelsen (liberal)	Manizales	No
1976-78	Bernardo Gaitán Mahecha	Liberal	Alfonso López Michelsen (liberal)	Caparrapí	No
1978-82	Hernando Durán Dussán	Liberal	Julio César Turbay Ayala (liberal)	Bogotá	No
1982-84	Augusto Ramírez Ocampo	Conservador	Belisario Betancur (conservador)	Bogotá	Sí
1984-85	Hisnardo Ardila	Conservador	Belisario Betancur (conservador)	Zapatoca	Sí
1985-86 (28 días)	Diego Pardo Koppel	Conservador	Belisario Betancur (conservador)	Bogotá	No
1986	Rafael de Zubiría	Conservador	Belisario Betancur (conservador)	Cartagena	Sí
1986-88	Julio César Sánchez	Liberal	Virgilio Barco Vargas (liberal)	La Mesa	Sí
1988-89	Andrés Pastrana Arango*	Conservador	Virgilio Barco Vargas (liberal)	Bogotá	Sí
1990-91	Juan Martín Caicedo Ferrer*	Liberal	César Gaviria Trujillo (liberal)	Cali	No
1991	Sonia Durán	Liberal	César Gaviria Trujillo (liberal)	Bogotá	No
1992-94	Jaime Castro*	Liberal	César Gaviria Trujillo (liberal)	Moniquirá	No
1995-97	Antanas Mockus*	Independiente	Ernesto Samper Pizano (liberal)	Bogotá	No
1997	Paul Bromberg	Independiente	Ernesto Samper Pizano (liberal)	Bogotá	No
1998-2000	Enrique Peñalosa Londoño*	Independiente	Andrés Pastrana Arango (conservador)	Washington D.C.	Sí

* Elegido por voto popular.

elegida para el puesto no se daría sino hasta el año 2000³. Por lo general, hasta que comenzaron a ser elegidos, el puesto lo ocupaba casi siempre una persona de confianza del Presidente. Entre 1958 y 1988, el único alcalde que tuvo una filiación política diferente a la del Presidente fue Gaitán Cortés. La mayor parte de los nombramientos no sólo eran del mismo partido que el Presidente, sino también hombres de su confianza. Barco y Urrea eran cercanos a Lleras Restrepo, Ramírez Ocampo a Betancur, Albán Holguín fue el gerente de campaña de Misael Pastrana y de Zubiría fue ministro de Salud de Betancur. Precisamente, porque la capital era una fuente importante de votos, cada Presidente buscaba minimizar el daño político de tener la Alcaldía Mayor en manos del partido de oposición. Esto, además, le daba cierta garantía de maximizar el número de votos a favor de su partido en las contiendas electorales. Aún más, en un país carente de disciplina de partido, para el Presidente era importante que quien detentara el cargo perteneciera no sólo a su propio partido, sino también a su misma facción política.

La lealtad política del Alcalde hacia el Presidente estuvo prácticamente garantizada hasta 1988. La única desventaja posible era que, en una ciudad cuyo electorado es mayoritariamente liberal, designar a un alcalde conservador podría resultar políticamente arriesgado⁴. No obstante, Misael Pastrana nombró a dos alcaldes conservadores, y Betancur a cuatro. A todas luces, para los presidentes conservadores los riesgos electorales de tener a un liberal acampando en

su antejardín evidentemente superaban cualquier otra consideración.

La elección de alcaldes en 1988 significó grandes cambios. El conservador Andrés Pastrana fue el primer alcalde electo, cargo que desempeñó durante el mandato del presidente liberal López Michelsen. Hasta qué punto su elección fue un voto en contra de los liberales o, por el contrario, un voto de apoyo a un periodista de televisión joven, dinámico y recientemente liberado luego de un breve secuestro, probablemente nunca se sabrá a ciencia cierta⁵. De cualquier manera, los liberales volvieron a controlar la ciudad en las dos elecciones siguientes, con todo y que los resultados de la votación no favorecieron a los candidatos oficiales del partido (Castro y Garavito, 1994: 20-21). Y, cuando los liberales perdieron la elección en 1994, no sería a favor del candidato conservador sino de un independiente, Antanas Mockus, ex rector de la Universidad Nacional, quien ganó la elección precisamente porque la imagen que proyectaba era muy distinta a la de un político convencional afiliado a un partido. Su popularidad provenía de su irreverencia, su radicalismo y una original campaña electoral que costaría una fracción de las de sus contrincantes⁶. A Mockus lo sucedió Peñalosa, otro candidato que se presentó como independiente ante el electorado, a pesar de haber sido el candidato liberal oficial en las dos elecciones anteriores⁷.

Hasta hace relativamente poco, la mayor parte de los alcaldes mayores compartía otra característica: haber nacido fuera de Bogotá. En la medida en que, en la segunda mi-

³ No han faltado candidatas a las elecciones para la Alcaldía Mayor, pero ninguna ha recibido un número comparativamente elevado de votos. En el ambiente pre electoral de mediados de 2000, la ex canciller María Emma Mejía ocupó un lugar destacado en los sondeos de opinión.

⁴ En las elecciones presidenciales, entre 1974 y 1990, dos quintas partes del electorado en Bogotá votaron por el candidato liberal y una quinta parte por el conservador (Hoskin, 1998). En las siete elecciones que hubo entre 1974 y 1998, el candidato conservador obtuvo más votos en la capital únicamente en 1982 y en 1998.

⁵ La autoría de su breve secuestro se atribuyó al narcotráfico.

⁶ Su irreverencia perduraría en la imaginaria popular gracias al testimonio fílmico de un episodio en que el rector se bajó los pantalones para exhibir brevemente su trasero a un auditorio que lo desafiaba.

⁷ Enrique Peñalosa no quería correr el riesgo de perder las elecciones por causa del descrédito del Partido Liberal. No obstante, es probable que la mayoría de los electores liberales hayan votado por él.

territorios

⁸ Para el ex alcalde Aníbal Fernández de Soto, "Bogotá es la ciudad de todos los colombianos y... en ella la circunstancia de nacimiento y origen es la que menos cuenta" (Mosca, 1988).

⁹ Algunos de los alcaldes, como Prieto Ocampo y de Zubiría, escasamente conocían la ciudad en el momento de su nombramiento.

Otros ni siquiera habían desarrollado una trayectoria política en ella, como lo sugiere el hecho de que la mayoría no había pertenecido al Concejo antes de ser alcaldes (ver cuadro 2).

¹⁰ No obstante, Lauchlin Currie, ideólogo del plan de desarrollo, se oponía a la Avenida de los Cerros porque iba en contra de su idea de Ciudades dentro de la Ciudad (Gilbert, 1978).

territorios

tad del siglo XX la capital ha sido el punto de llegada de colombianos de todas partes del país, esta situación no era anómala⁸. Sin embargo, no deja de sorprender que sólo tres de los trece alcaldes entre 1961 y 1986 hayan nacido en Bogotá o Cundinamarca (cuadro 2). Es cierto que algunos de los "forasteros" habían pasado parte de su juventud en la capital pero, de los tres que eran oriundos de ella, Durán Dussán se describe a sí mismo como "un bogotano importado al Llano" (Mosca, 1988: 47). La proporción de lo que Fernández de Soto califica como "cachacos auténticos" ha aumentado desde 1988, pero eso probablemente sea reflejo de un cambio demográfico en una ciudad en donde la tasa de inmigración ha ido en constante descenso y la proporción de habitantes nacidos en ella ha ido en aumento⁹.

Casi todos los alcaldes han desempeñado puestos políticos de alguna trascendencia antes de ejercer la Alcaldía. Castro había sido ministro tanto de Pastrana como de López Michelsen, y ministro de Gobierno de Betancur, en tanto que Barco había sido ministro de Obras Públicas y de Agricultura. Durán Dussán, de Zubiría y Caicedo Ferrer también habían sido pertenecido a algún gabinete presidencial.

No deja de sorprender el hecho de que, a pesar de que se suele afirmar que la Alcaldía de Bogotá es el segundo cargo político del país, desde 1954 sólo dos ex alcaldes (Barco y Andrés Pastrana) han llegado a la Presidencia. Varios alcaldes han dejado su puesto con las perspectivas de ser "presidenciables", y varios han aspirado a una candidatura pre-

sidencial (por ejemplo, Fernando Mazuera, Julio César Sánchez y Mockus). La mayoría ha seguido siendo influyente, pero en puestos de menor categoría, como ministros, senadores, representantes, concejales y embajadores. En algunos casos, la Alcaldía probablemente sería la cima de su carrera política (v. g., Castro y Caicedo Ferrer).

Oportunidades y obstáculos de la labor de Alcalde

El Alcalde vs. el gobierno nacional

Hasta 1988, el hecho de que el Alcalde fuera designado por el Presidente le otorgaba de manera automática a éste una gran aura de autoridad en la ciudad. Esta situación generaba relativamente pocos conflictos entre las dos figuras, e incluso iba en aras de una mejor complementariedad entre los planes nacionales y distritales. Sin duda, ello contribuiría a fortalecer las finanzas locales. Según Jaime Castro, cuando el Alcalde promueve políticas afines a las del Presidente, "los créditos aparecen como por encanto" (Castro y Garavito, 1994: 139). Los programas de construcción de infraestructura de comienzos de la década de los setenta eran compatibles con el énfasis en la construcción como eje del plan nacional de desarrollo Las Cuatro Estrategias, de Misael Pastrana¹⁰. La construcción de nuevos parques y vías y la iluminación de la ciudad, aunadas a la reforma administrativa de 1968 durante la alcaldía de Barco, eran afines a la visión modernizadora de Lleras Restrepo. El desarrollo de Ciudad Bolívar, a fines de la década

da de los ochenta, complementarían los objetivos sociales del gobierno de Betancur.

No obstante, un vínculo estrecho entre el Alcalde y el Presidente no siempre evitaría el conflicto entre las dos administraciones. El Instituto de Crédito Territorial (antecesor del Inurbe) contribuiría a crear tensiones entre ellas al promover proyectos de vivienda social en ubicaciones que no contaban con la aprobación del Departamento Administrativo Distrital de Planeación. Incluso, en un caso que hizo historia, las empresas de servicios públicos del Distrito se negaron a prestar servicios a un nuevo conjunto de vivienda del ICT.

Desde 1988, las relaciones entre los gobiernos nacional y distrital han sido algo más delicadas porque el Alcalde rara vez ha sido aliado del Presidente. Tal vez, por esta razón, Jaime Castro se queja amargamente del tratamiento que Rudolf Hommes, ministro de Hacienda de César Gaviria, le daría a Bogotá (Castro y Garavito, 1994: 132). Por supuesto, en más de una ocasión la ciudad ha recibido el apoyo de la Nación a pesar de las diferencias en filiación política. Esto ha ocurrido cuando las necesidades de la ciudad han llegado a un punto tan crítico que el juego partidista resultaría demasiado peligroso, o cuando le resulta beneficioso al gobierno nacional ayudar a la ciudad. Esto sucede con los acuerdos a que llegaron en 1998 el presidente Samper y el alcalde Peñalosa para la financiación del 70% de la primera línea del metro¹¹. No obstante, pocos alcaldes elegidos por voto popular han dejado su cargo en medio de alabanzas al gobierno nacional.

Bogotá vs. el Congreso de la República

Al comentar acerca de su administración, los ex alcaldes de Bogotá no coinciden con unanimidad en prácticamente nada, excepto en que el Congreso hace lo imposible por oponerse a los intereses de la capital. El conservador Hisnardo Ardila afirma que: "En el Senado comprobé que es difícil hacer cualquier cosa por Bogotá" (Mosca, 1988: 71). Igualmente, el liberal Jaime Castro se lamenta de que "en todos los países del mundo, menos en Colombia, los gobiernos le ayudan a su capital" (Castro y Garavito, 1994: 131).

La hostilidad parlamentaria hacia la capital parece provenir de diversas fuentes:

1. Bogotá es objeto de la hostilidad de una alta proporción de colombianos nacidos fuera de ella. En un país altamente centralizado pero muy regionalista, de los políticos que representan a sus regiones en el Congreso se espera que hagan todo lo posible por sus regiones y lo mínimo por Bogotá. Ardila sostiene que, en el Senado, "los intereses regionales priman por encima de cualquier otra consideración y la ciudad no tiene voceros que la representen" (*ibid.*).

2. A nadie en el Congreso le resulta provechoso intentar resolver los problemas de la ciudad: "Bogotá es de todos y no es de nadie" (Cámara de Comercio de Bogotá, 1998a: 47). Durante años esta situación se atribuía al hecho de que Bogotá no enviaba sus propios representantes al Congreso. El electorado bogotano todavía podía votar por senadores y representantes a la Cámara

¹¹ En medio de los recortes producidos por una profunda recesión y una política de austeridad fiscal, el gobierno de Andrés Pastrana, sucesor de Samper, echaría atrás la decisión (El Tiempo, 28 de mayo de 2000).

¹² Durante mucho tiempo la Gobernación de Cundinamarca tuvo a su cargo el mantenimiento de hospitales y escuelas públicas de los que se beneficiaban principalmente los habitantes capitalinos, no los cundinamarqueses (Dávila Ortiz, 1972 y 1974).

territorios

26

por Cundinamarca pero, según Fernández de Soto, esto representaba una gran desventaja a la hora de contrarrestar la oposición de los políticos de otras regiones del país: “como (Bogotá) nunca ha tenido suficientes representantes en el Parlamento, no se ha configurado un grupo que defienda sus intereses económicos” (Mosca, 1988: 66).

Incluso luego de 1994, cuando la capital comenzó a ser representada por 18 representantes a la Cámara, la situación cambió muy poco. Los congresistas elegidos por los votantes bogotanos rara vez promueven proyectos o debates destinados a resolver sus problemas (Cámara de Comercio de Bogotá, 1998a).

Roberto Salazar Gómez, primer alcalde del Distrito Especial, ofrece otra explicación para esta falta de apoyo político. En su opinión, los habitantes de la capital rara vez le dan prioridad a las necesidades de su ciudad. Según él, los habitantes la consideran como un lugar alienante, sentimiento acentuado porque muchas familias mantienen una cierta lealtad hacia sus lugares de origen.

Hay miles de familias oriundas de otras regiones que se quedan en Bogotá para siempre y sienten que sus raíces las atan todavía a un terruño que ya no les pertenece. En un temperamento que heredan de padres a hijos. De manera que encontramos vallecaucanos entre comillas, cuyos padres y abuelos nacieron en Bogotá (Mosca, 1988: 102).

Cualquiera que sea la causa de la falta de apoyo político en el Congreso, la capital no ha recibido los recursos nacionales que le corresponden en virtud de su peso demo-

gráfico, económico y político. Al Congreso se le ha acusado repetidamente de negarse a aceptar los resultados de los censos de población de 1973 y 1985, porque ciertos políticos regionales insistían en usar los datos de 1964, año en que la proporción nacional de habitantes en la capital había sido menor y en sus regiones considerablemente mayor. Según Fernández de Soto, a pesar de que Bogotá tenía 15% de la población nacional en 1993, escasamente recibió 9,3% del situado fiscal y 7,4% de las transferencias municipales (Fernández de Soto, 1994: 43). El Congreso sólo aceptó los resultados del censo de 1993 luego de su publicación oficial en 1996 y, con ello, cambió la fórmula de repartición regional de transferencias fiscales.

La relación de Bogotá con los municipios vecinos

Si a Bogotá se oponen los políticos nacionales, la ciudad tampoco tiene mucha acogida entre los políticos cundinamarqueses. Éstos todavía no le han perdonado el haberse convertido en Distrito Especial, ya que en la práctica la separación administrativa se tradujo en pérdidas para el departamento¹².

A su vez, el gobierno distrital le atribuye al departamento la causa de varios de sus problemas. No obstante, y a falta de un estudio más sistemático, lo más probable es que, si se hiciera un balance de pérdidas y ganancias para las dos administraciones, el departamento saldría peor librado. En el alcantarillado de la ciudad está el origen de la

aguda contaminación del río Bogotá, y de los nocivos efectos que esto tiene sobre los municipios aguas abajo. Igualmente, el enorme poder de que gozan las empresas distritales de servicios públicos, especialmente su proclividad a construir grandes represas, en más de una ocasión ha perjudicado a los municipios aledaños. La más elemental idea de otorgar compensaciones por los daños que causan es un fenómeno reciente, y eso incluye dotar a los municipios afectados de los servicios básicos de que por lo general carecen.

El Alcalde y el Concejo

Tradicionalmente, el Concejo de Bogotá ha representado para los políticos locales una buena plataforma para hacer sus primeros pinitos y ganar futuros adherentes en las elecciones nacionales. Eso explica el hecho de que varios presidentes de la República fueran concejales de la capital antes de lanzarse al ruedo nacional (Mariano Ospina Pérez, Laureano Gómez, Alfonso López Michelsen, Carlos Lleras Restrepo, Julio César Turbay Ayala, Ernesto Samper y Andrés Pastrana), al igual que lo harían otros que estuvieron cerca de serlo, o lo fueron como designados presidenciales (Jorge Eliécer Gaitán, Luis Carlos Galán, Álvaro Gómez Hurtado, Carlos Lemos Simmonds y Darío Echandía).

En cierta forma, hasta 1988 el Concejo hacía las veces de tinglado de debates políticos. La presentación por parte del Alcalde de un proyecto, por lo general, ofrece una buena ocasión para que algún concejal intente lucirse. Esto rara vez resulta deseable

para el Alcalde, especialmente porque, históricamente, el Concejo ha estado dominado por un partido o tendencia política no necesariamente afines a la del Alcalde. Los dos alcaldes conservadores de comienzos de los setenta tuvieron que enfrentar la acérrima oposición de diez liberales y varios anapistas. Los cuatro alcaldes conservadores nombrados por Betancur encontraron innumerables obstáculos a manos de un Concejo dominado por los liberales.

Una experiencia directa del tejemaneje político del Concejo resulta ser, sin duda, ventajoso para un futuro alcalde. Un claro ejemplo lo ofreció Gaitán Cortés, quien luego de tres años en el Concejo entre 1958 y 1961, lograría sacar adelante un número significativo de proyectos vitales para la ciudad, como el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, las primeras etapas del Plan Vial, un amplio programa de construcción de escuelas primarias, y la dotación de infraestructura básica a cientos de nuevos barrios obreros. Dentro del ambiente político de rechazo a la anterior década de autoritarismo político y de búsqueda de reconciliación partidista que caracterizaría la labor de los nuevos políticos tecnócratas de los primeros años del Frente Nacional, el apoyo que le darían al alcalde Gaitán sus antiguos compañeros de cabildo sería fundamental (Dávila, 2000).

Sin embargo, las cosas no parecen haber mejorado mucho luego de la elección popular de alcaldes. El Estatuto Orgánico promovido por Jaime Castro sufrió la feroz oposición de varios concejales, quienes temían perder su influencia política¹³. La in-

¹³ Castro incluye en su ataque a los liberales que, en sus palabras, pertenecen a "la clase política". Un concejal del M-19 le comentó que lo único que unía a los concejales de esa agrupación política era la oposición a Castro (Castro y Garavito, 1994).

¹⁴ No sobra anotar que Salazar utiliza el término "edil" en el sentido de concejal distrital, no para hacer referencia a los miembros de las Juntas Administradoras Locales de las comunas en que se dividió la ciudad luego de la aprobación del Estatuto Orgánico en 1993. Al referirse a "cuarenta concejales", Salazar hace alusión a los concejales y sus suplentes.

dependencia de Mockus le creó enormes problemas en el Concejo, especialmente cuando se negó a hacer los nombramientos en la administración distrital que los concejales esperaban.

Si se tiene en cuenta lo fragmentado de la política partidista en Colombia, especialmente por la falta de disciplina política en el interior de los partidos mencionados atrás, a los concejales les conviene hacerle la vida imposible al Alcalde. Cada voto de un concejal debe ser trabajado individualmente, generalmente eso implica hacer favores políticos. Del Alcalde se espera que otorgue contratos, concentre las obras públicas en ciertos barrios, y le garantice empleo a los amigos y aliados de los concejales. Como lo afirmaría Salazar Gómez:

Es, pues, necesario oír permanentemente a cuarenta concejales que en Bogotá representan entre doce y catorce tendencias políticas distintas. Y allí empieza la parte complicada del asunto. Los ediles se sienten con derecho a presentar candidatos y se ponen bravísimos si no se les nombra (Mosca, 1988: 110)¹⁴.

Las relaciones entre la Alcaldía y el Concejo se dificultaban aún más por una superposición de funciones, situación que en cierta medida remedió el Estatuto Orgánico de 1993 al otorgarle al Concejo funciones legislativas y de fiscalización de la labor del ejecutivo, y encargar al Alcalde de la gestión de la ciudad. No obstante, esta nueva división de responsabilidades no parece haber disminuido la fricción entre Alcalde y Concejo, como lo demuestra la experiencia de Mockus y Peñalosa.

El presupuesto distrital

Durante años, todo Alcalde Mayor se quejaba de la falta de recursos para llevar a cabo su labor adecuadamente. ¿Cómo tapar los huecos de las calles o suministrar servicios básicos a una población creciente con los escasos fondos de que disponía? Había dos alternativas: o bien suministrar menos servicios de los requeridos, o bien recurrir al déficit presupuestal. En la práctica, se recurrió a ambas opciones: por un lado, se dejaron de hacer inversiones en los volúmenes necesarios para hacer frente al ritmo de crecimiento de la ciudad, y al mismo tiempo se gastó más de lo que ingresaba a las arcas distritales. Con el tiempo esto abocó a una severa crisis. A medida que empeoraba la situación del agua y de la electricidad durante la década de los ochenta, el déficit acumulado llegó a proporciones insospechadas. En 1992, cuando la ciudad debía alrededor de 2,6 millones de dólares, Bogotá estaba en la bancarrota (Castro y Garavito, 1994: 464). Cuando quiso pedir un préstamo internacional para pagar los intereses de sus préstamos en divisas, el gobierno nacional se negó a servir de garante. En respuesta a esto, los acreedores nacionales dejaron de emitir pagos aun para préstamos ya aprobados (*ibid.*: Cárdenas, Zarama y otros, s.f.: 166). Algunos le echaron la culpa al gobierno nacional:

1. Porque la Nación se apropiaba de más recursos de los que invertía en la ciudad. A pesar de que Bogotá generaba una proporción importante de los impuestos naciona-

les, recibía relativamente poco del gobierno. Según Sarmiento, Bogotá recibe “por concepto de transferencia alrededor de la tercera parte de su esfuerzo tributario” (Sarmiento Palacio, s.f.: 64). Además, al momento de buscar financiación para grandes proyectos, la ciudad dependía excesivamente de la buena voluntad del Presidente y de su ministro de Hacienda. Según el ex alcalde Palacio Rudas, sin ésta “la ciudad puede quedar paralizada y el funcionario cruzado de brazos” (Mosca, 1988: 121).

2. Cuando Bogotá aún pertenecía administrativamente a Cundinamarca, recibía menos recursos *per cápita* de la gobernación que otros municipios del departamento, problema que se resolvió sólo parcialmente con la creación del Distrito Especial. La frecuente demora en aceptar las cifras del censo de población por parte del Congreso implicaba que, al tiempo que la ciudad crecía rápidamente, la proporción de recursos presupuestales que recibía Bogotá tendía a disminuir, en tanto que la de municipios con tasas de crecimiento considerablemente menor se mantenía estable (Mosca, 1988: 123) .

Aunque estos factores influyeron profundamente en el deterioro fiscal de Bogotá, la mala situación crónica de las finanzas distritales se debió más que todo a una renuencia a aumentar los impuestos. Con todo y como quiera que el ingreso promedio de los bogotanos había aumentado alrededor de tres veces en términos reales, en términos de impuestos los contribuyentes de la capital pagaban la misma cantidad en

1993 que en 1961 (Castro y Garavito, 1994); (Fernández de Soto, 1994)¹⁵. En 1985, los impuestos representaban sólo el 1,9% del producto regional bruto y en 1991 el 2,1% (Piza, s.f.: 13).

Los ingresos fiscales no habían aumentado por varios motivos. La recolección de impuestos era sumamente ineficiente y diversos intentos por parte de sucesivos gobiernos distritales de reformar el sistema fallaron estruendosamente. El catastro estaba desactualizado y excluía innumerables de predios y, por cuanto los propietarios de terrenos solían negociar directamente con los empleados distritales la suma que debían contribuir, muchos fondos desaparecieron en medio de la corrupción administrativa (Mosca, 1988). Así mismo, el impuesto de valorización, utilizado con éxito en otras ciudades colombianas, se dejó de aplicar luego de 1985 (Piza, s.f.: 14)¹⁶. El impuesto de industria y comercio generaba un volumen mucho menor de recursos de lo que debería generar, además de que el sistema de recolección de este impuesto estaba viciado por el fraude y la corrupción (Mosca, 1988: 118 y 126).

Varios alcaldes mayores intentaron fortalecer las finanzas distritales pero fracasaron ante la oposición del Concejo y el Congreso. Alfonso Palacio Rudas algo logró, pero finalmente fue víctima de su falta de autonomía con relación al Congreso y el propio gobierno nacional. Durán Dussán intentó aumentar el impuesto predial a comienzos de los ochenta, pero tuvo que echar marcha atrás. Andrés Pastrana también trató de fortalecer las finanzas actualizando el catastro,

¹⁵ Cárdenas y Pontón han calculado la tasa anual de crecimiento del producto interno bruto per cápita entre 1960 y 1989 en 1,38% para Bogotá y en 2,20% en promedio para todos los departamentos del país (Cárdenas y Pontón, 1993).

¹⁶ El sistema de valorización recibió una estocada casi mortal en 1960 con motivo de una “huelga de impuestos” promovida por poderosos propietarios de tierra que se opusieron a la financiación por ese medio de la llamada Avenida de los Cerros. Éste era un componente importante del Plan Vial elaborado bajo el primer gobierno distrital del Frente Nacional, y promovido activamente por Gaitán Cortés y sus colegas en el Concejo, incluyendo el padre del futuro alcalde Peñalosa (Dávila, 2000).

pero su decreto fue derogado pocas semanas después de su aprobación. Caicedo Ferrer demostró que era necesario fortalecer el impuesto de valorización, pero no alcanzó a poner este principio en práctica.

No cabe duda de que un fisco demacrado era sólo parte del problema, puesto que, como lo ha afirmado Eduardo Sarmiento, el principal problema de la ciudad era la forma deplorable en que se gastaban los recursos. En tanto que los ingresos tributarios no aumentaban casi nada, los gastos distritales subieron vertiginosamente durante los ochenta. El “proceso desbordado de burocratización” se reflejó en una nómina creciente de empleados públicos (Sarmiento Palacio, s.f.: 71). La gota que rebasó el vaso fueron los considerables gastos no presupuestados en grandes proyectos de acueducto y electricidad, y una fuerte devaluación del peso que hizo aumentar el peso de las deudas en divisas. Afortunadamente, la situación se transformó de manera radical luego de 1993:

1. La descentralización iniciada por el presidente Betancur permitió aumentar gradualmente las transferencias a los municipios del nuevo impuesto al valor agregado. A pesar de que este sistema de transferencias fue reformado con la Constitución de 1991, los municipios continuarían beneficiándose de la transferencia de “una porción especificada del ingreso corriente del gobierno nacional a los municipios, comenzando en 14% en 1993, y aumentando hasta 22% en 2002” (Hoskin, 1998: 105).

2. El Congreso finalmente aceptó los resultados del censo de 1993, lo que le garanti-

zó a Bogotá una mayor proporción de las transferencias fiscales.

3. La aprobación del Estatuto Orgánico en 1993 le permitió al Distrito recurrir a más fuentes de ingreso. Las reformas del alcalde Castro aumentaron las sumas generadas por el impuesto de valorización, racionalizaron el proceso de avalúo catastral, y le dieron potestad al Alcalde para recaudar el impuesto de sobretasa a la gasolina. Aunque al Distrito no se le permitió recolectar impuestos adicionales, un mejor uso de los recursos existentes redundó en una mejoría notable en sus ingresos. Finalmente, luego de varios años de construcción, en 1993 se terminó la represa del Guavio, cuyo presupuesto rebasó ampliamente toda proyección hasta constituirse en una fuente de constante hemorragia financiera para el Distrito (Otero y Avella, 1995).

La asombrosa recuperación en las finanzas distritales se evidencia en las siguientes cifras:

1. Los ingresos del gobierno distrital aumentaron 77% en términos reales entre 1993 y 1994 gracias al aumento notable en las captaciones por concepto de impuesto predial unificado, impuesto de industria, comercio y avisos, e impuesto de vehículos (Piza, s.f.: 32).

2. Como resultado de las medidas de descentralización, la proporción que recibía la ciudad por concepto del impuesto al valor agregado aumentó alrededor de un 50% en 1992 y se dobló entre 1993 y 1994 (Sarmiento Palacio, s.f.: 63).

3. El superávit presupuestal antes del pago de intereses a la deuda mejoró radicalmente con relación al costo de servicio de la deuda; la razón entre uno y otro pasó de 0,91 en 1991 a 3,71 en 1994 (Calderón Zuleta, 1998: 183). Según el alcalde Peñalosa, el déficit presupuestal de 4.871 millones de pesos (aproximadamente 6,2 millones de dólares) que tenía la administración central del Distrito en 1993 se transformó en un superávit de 25.000 millones (aproximadamente 25 millones de dólares) en 1996 (Cámara de Comercio de Bogotá, 1998b: 19). En vez de perjudicar a Bogotá, la descentralización política y administrativa, y los cambios fiscales que la acompañaron parecen más bien haberla beneficiado.

Es difícil predecir por cuánto tiempo más continuará esta situación saludable de las finanzas distritales¹⁷. Para mejorar la calidad de los servicios se requieren todavía inversiones de gran volumen en salud, educación, alcantarillado y transporte. La ciudad debe seguir mejorando sus ingresos para continuar financiando proyectos como el de Transmilenio, un esquema de troncales exclusivas para grandes buses sobre rutas de alimentación para un futuro sistema de metro, proyecto bandera del alcalde Peñalosa (Cambio, 1999). Otros proyectos de importancia local que trascienden el desarrollo de la ciudad son un sistema integrado de transporte regional y la descontaminación del río Bogotá, proyecto aplazado durante décadas por sucesivas administraciones. Convencer al Concejo de la necesidad de aumentar la base tributaria nunca ha sido tarea fácil,

máxime en un momento de recesión económica como el que ha estado viviendo el país desde fines de los años noventa. El Alcalde Mockus tuvo que enfrentar grandes dificultades para que el Concejo aceptara la sobretasa a la gasolina, lo mismo que Peñalosa con la venta de la Empresa de Teléfonos. Bogotá también necesita más recursos del fisco nacional, pero el poco peso político que la ciudad todavía tiene en la vida nacional se refleja en la renuencia de sucesivos gobiernos nacionales a financiar el proyecto del metro y, más recientemente, en la marcha atrás del gobierno del presidente Andrés Pastrana en los acuerdos de financiación firmados por su antecesor.

La salud financiera del Distrito dependerá también de un mejoramiento en la eficiencia administrativa. Son varios los logros de los últimos gobiernos distritales, evidenciados en medidas drásticas, como el cierre de la EDIS, la eliminación de la Policía de Tránsito y sus hábitos corruptos, el control al fraude fiscal. Pero es mucho lo que se puede seguir haciendo en diversos frentes, como una mejor gestión de las empresas descentralizadas y restaurar el carácter eminentemente técnico que tenían los nombramientos de sus gerentes en lo que tal vez fuera la mejor época de su gestión, la década de los sesenta.

Conclusiones

En el contexto de las grandes ciudades latinoamericanas, Bogotá ofrece un caso interesante de gestión metropolitana. Un análisis de sus características revela que esta urbe posee un conjunto de atributos que hasta

¹⁷ De hecho, antes de llegar a la mitad de su mandato, el alcalde Peñalosa anunciaba que la situación financiera no era saludable (El Espectador, 9 de abril de 1999).

cierto punto han facilitado su administración:

1. La capital colombiana no tiene el peso demográfico relativo que la ciudad principal suele tener en los países más poblados del continente. A Bogotá se contraponen por lo menos tres centros urbanos de importancia no sólo regional sino también nacional, que históricamente han absorbido un gran porcentaje de población migrante y de recursos del gobierno nacional.

2. Desde 1980, la población de Bogotá ha seguido creciendo a tasas comparativamente altas, en tanto que en varias de las grandes ciudades primadas del continente la tasa de crecimiento demográfico ha disminuido. Al mismo tiempo, en varias de esas ciudades una parte nada despreciable de la población y las actividades productivas, especialmente del sector secundario, ha tendido a dispersarse a centros urbanos aledaños. Su capacidad de atraer población y generar empleos en parte demuestra el potencial productivo de la capital colombiana, pero también es reflejo de la creciente brecha económica y social entre una ciudad que ha disfrutado de una vigorosa inversión pública y un alto número de municipios y corregimientos asolados por las carencias y la violencia de los últimos lustros.

3. Bogotá cuenta con la indiscutible ventaja de que el área en donde hoy se asienta una proporción elevadísima de la población económicamente activa de la ciudad ha sido gestionada como un solo ente administrativo en las últimas cinco décadas. A pesar de los frecuentes cambios del Alcalde Mayor

enumerados atrás, a esto se añaden los derroteros trazados para las grandes inversiones en momentos clave del desarrollo de la ciudad, observados con un cierto sentido de continuidad. Como en Santiago de Chile hasta la década de los ochenta, en Bogotá ha habido una larga tradición de planificación urbana (especialmente de infraestructura básica) que data de la década de los cuarenta y una gestión técnica de los servicios básicos sobre todo en las décadas de los sesenta y setenta, que han sido esenciales como orientadores de las grandes inversiones de la ciudad.

Bogotá debe equiparse para enfrentar los desafíos del futuro. La indudable mejoría en las finanzas públicas y las inversiones en infraestructura, servicios básicos y convivencia ciudadana que han sido el foco de la gestión de las administraciones de la década de los noventa han comenzado a compensar por algunas notables carencias acumuladas principalmente desde mediados de los setenta. Los futuros gobernantes de la ciudad tendrán que mirar con mayor insistencia y seriedad hacia los municipios aledaños en donde ya la población (y, en menor medida, el empleo) que no puede vivir dentro de los linderos distritales comienza a ubicarse. Este proceso, sin duda, se acelerará en un futuro no muy lejano, y por ello la ciudad deberá tender puentes políticos, administrativos y físicos con estos municipios. Al mismo tiempo, en la medida en que una creciente proporción de los habitantes de la ciudad nacerá en ella y tal vez se identifique con la capital más que con cualquier otra

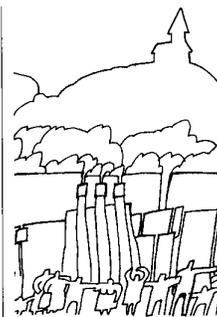
región del país, es posible que al mandatario distrital de turno le sea más fácil encontrar el apoyo político necesario para encauzar una proporción de los recursos de la Nación más acorde con su importancia económica y administrativa en el país.

Bibliografía

- Calderón Zuleta, A., 1998, "Antecedentes y características de la capitalización de la Empresa de Energía de Bogotá", *Foro Económico, Regional y Urbano* 8: 19-26.
- Cámara de Comercio de Bogotá, 1998a, "El trampolín de la Cámara", *La Rebeca* 102: 44-49.
- 1998b, "La Bogotá que queremos", *La Rebeca* 102: 16-23.
- Cambio*, 1999, "Personaje del 99" (noviembre 29): 18-25.
- Cárdenas, M. y A. Pontón, 1993, "Crecimiento del PIB departamental en Colombia: 1950-1989", *Coyuntura Social* 8: 93-117.
- Cárdenas, M. y otros, s.f., "Las finanzas del Distrito Capital: evolución reciente y perspectivas". En Langebaek, A. y J. Reinol Pulecio, *Las finanzas del Distrito Capital. Evolución reciente y perspectivas*, Fescol y Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá: 161-272.
- Castro, J. y F. Garavito, 1994, *Jaime Castro: tres años de soledad*, Ópticas Gráficas, Santa Fe de Bogotá.
- DANE, s.f., *Censo nacional de población de 1993: resumen nacional*, Bogotá.
- Dávila, J. D., 2000, *Política y planificación en Bogotá: la vida de Jorge Gaitán Cortés,*

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Santa Fe de Bogotá.

- Dávila Ortiz, A., 1972, Discurso de posesión del Señor Gobernador de Cundinamarca (octubre 19).
- , 1974, Conferencia dictada en la Sociedad Colombiana de Ingenieros (junio 10).
- Díaz Arbeláez, J., 1988, "Los servicios públicos en el Distrito Especial de Bogotá". En Santana, P., *Bogotá 450 años: retos y realidades*, Ediciones Foro Nacional, Bogotá.
- El Tiempo*, "Adiós a la línea metro" (28 de mayo) (edición Internet).
- Fernández de Soto, G., 1994, "Bogotá: crisis es oportunidad", *Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá* 89: 39-46.
- Gilbert, A., 1978, "Bogotá: Politics, planning, and the crisis of lost opportunities". En Cornelius, W. A. y R. V. Kemper, *Latin American Urban Research* 6, Sage, Londres: 87-126.
- Gilbert, A. y P. M. Ward, 1987, *Asentamientos populares versus el poder del Estado*, Gustavo Gili, México.
- Hoskin, G., 1998, "Urban electoral behavior in Colombia". En Dietz, H. y G. Shidlo, *Urban Elections in Democratic Latin America*, Scholarly Resources Inc.: 91-116.
- Jaramillo, S., 1990, "La estructura urbana y la vivienda en Bogotá". En López, J. F. y otros, *Vivir en Bogotá*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá: 51-88.
- Ministerio de Desarrollo Económico, *Desarrollo Urbano en Cifras* nos 1 y 4.
- Mosca, J., 1988, *Bogotá. Ayer, hoy y mañana*, Aprobis-Villegas Editores, Bogotá.



territorios

- Otero, D. y L. Avella, 1995, *Estudio prospectivo de energía eléctrica*, Misión Siglo XXI, Bogotá.
- Palacios, M., 1995, *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*, Norma, Santa Fe de Bogotá.
- Piza, J. R., s.f., "Evaluación de la reforma fiscal de 1994". En Langebaek, A. y J. Reinol Pulecio, *Las finanzas del Distrito Capital. Evolución reciente y perspectivas*, Fescol y Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá: 9-48.
- Sarmiento Palacio, E., s.f., "La situación financiera del Distrito Capital". En Langebaek, A. y J. Reinol Pulecio, *Las finanzas del Distrito Capital: evolución reciente y perspectivas*, Fescol y Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá: 55-74.
- Ward, P., 1996, "Contemporary issues in the government and administration of Latin American mega-cities". En Gilbert, A., *The Megacity in Latin America*, Universidad de las Naciones Unidas, Tokio.

